

**Wie weit gelten die Regeln des allgemeinen
Völkerrechts für die Beziehungen von
Einzelstaaten untereinander im Bundesstaat ?**

Inaugural-Dissertation

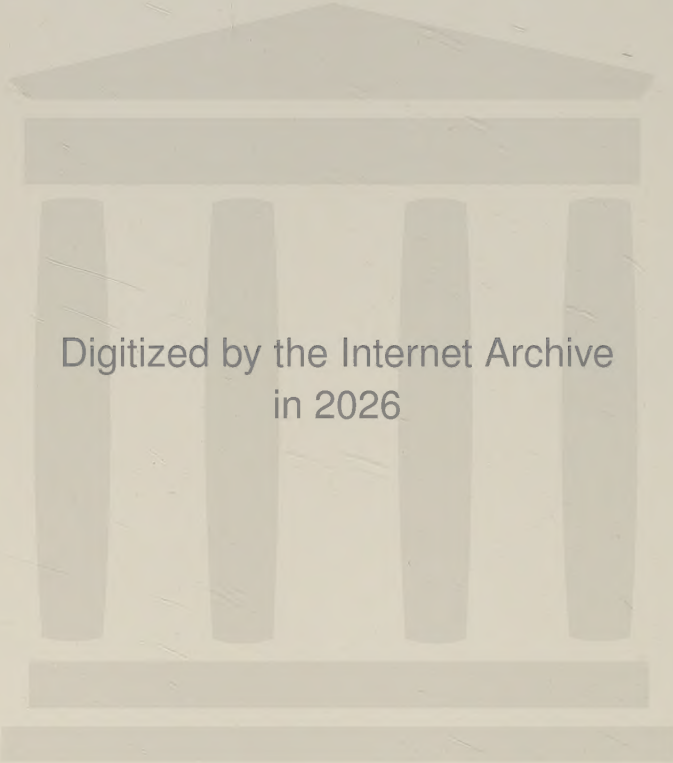
zur Erlangung des akademischen Grades eines
Doktors der Rechte durch die Rechts- und Staats-
wissenschaftliche Fakultät der Westfälischen
Wilhelms-Universität zu Münster

vorgelegt von

Robert Brockhaus

aus Dortmund

1964



Digitized by the Internet Archive
in 2026

**Wie weit gelten die Regeln des allgemeinen
Völkerrechts für die Beziehungen von
Einzelstaaten untereinander im Bundesstaat ?**

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung des akademischen Grades eines
Doktors der Rechte durch die Rechts- und Staats-
wissenschaftliche Fakultät der Westfälischen
Wilhelms-Universität zu Münster

vorgelegt von

Robert Brockhaus

aus Dortmund

1964



1. Berichterstatter: Prof. Dr. Hans Ulrich Scupin.

2. Berichterstatter: Prof. Dr. Friedrich Klein.

Dekan: Prof. Dr. Wolfg. Fikentscher.

Tag der mündlichen Prüfung: 19. und 20. Juni 1964.

Druck und Einband :

Rudolf Stehle, Düsseldorf, Klosterstr. 114

Telefon : 35 03 73

Meiner Mutter
und dem Andenken
meines Vaters.

I n h a l t s ü b e r s i c h t

	Seite
Inhaltsübersicht	I
Literaturverzeichnis	III
Abkürzungen	XX
A. Einleitung und Abgrenzung des Themas	1
B. Bearbeitung des Themas	3
1. Teil: Was bedeutet "Regeln des allgemeinen Völkerrechts"?	3
I. Was bedeutet "Völkerrecht"?	3
II. Was ist unter "allgemeinem" Völkerrecht zu verstehen?	7
III. Was bedeutet "Regeln" des allgemeinen Völkerrechts?	10
IV. Zusammenfassung	10
2. Teil: Gelten die Regeln des allgemeinen Völkerrechts für die Beziehungen von Einzelstaaten untereinander im Bundesstaat?	11
I. Finden die Regeln des allgemeinen Völkerrechts unmittelbar Anwendung?	11
1. Welche staatsrechtliche Natur haben ein Bundesstaat und insbesondere die Einzelstaaten im Bundesstaat,	13
a) wenn Bund und Glieder souveräne Staaten sind,	16
b) wenn nur die Einzelstaaten Souveränität und Staatlichkeit besitzen,	31
c) wenn nur der Bund Souveränität und Staatlichkeit besitzt,	34
d) wenn der Bundesstaat ein souveräner Staat, bestehend aus nichtsouveränen Staaten ist?	41

	Seite
2. Eine unmittelbare Anwendung der Regeln des allgemeinen Völkerrechts ist nicht möglich	47
II. Finden die Regeln des allgemeinen Völkerrechts analog Anwendung?	50
3. Teil: Wie weit gelten die Regeln des allgemeinen Völkerrechts für die Beziehungen von Einzelstaaten untereinander im Bundesstaat?	63
I. Die Anwendung der Regeln des allgemeinen Völkerrechts ist ausgeschlossen	67
1. Die Anwendung der Regeln des allgemeinen Völkerrechts ist ausgeschlossen durch Bundesrecht,	70
a) durch Bestimmungen, die sich ausdrücklich auf das Verhältnis der Einzelstaaten zueinander beziehen	70
b) durch Bestimmungen, die sich durch Auslegung bundesrechtlicher Vorschriften ergeben	73
c) durch Bestimmungen, die sich aus dem Grundgedanken der bundesstaatlichen Ordnung ergeben	77
2. Anwendung der Regeln des allgemeinen Völkerrechts ist ausgeschlossen durch Verträge der Einzelstaaten untereinander	86
II. In beschränktem Umfang ist die Anwendung der Regeln des allgemeinen Völkerrechts möglich	91
III. Abschließende Zusammenfassung	98
C. Ausblick	99

L i t e r a t u r v e r z e i c h n i s

- | | |
|-----------------------|--|
| Affolter, Albert | Zur Lehre vom Staatenbunde und Bundesstaate, in AöR Bd. 34 (1915), S. 55 ff. |
| Anschütz, Gerhard | Deutsches Staatsrecht, in Holtzendorff-Kohlers Enzyklopädie der Rechtswissenschaft, 7., der Neubearbeitung 2. Aufl., 4. Bd., München, Leipzig und Berlin 1914. Zit.: Deutsches Staatsrecht. |
| Anschütz, Gerhard | Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, 14. Aufl., Berlin 1933 (unveränderter fotomechanischer Nachdruck, Darmstadt 1960). Zit.: Reichsverfassung. |
| Anzilotti, Dionisio | Il Diritto internazionale nei Giudizii interni, Bologna 1905. |
| Anzilotti, Dionisio | Lehrbuch des Völkerrechts, Bd. 1, Einführung - Allgemeine Lehren, vom Verfasser durchgesehene und autorisierte Übertragung nach der 3., erweiterten und revidierten italienischen Auflage von Cornelia Bruns und Karl Schmid, Berlin und Leipzig 1929. |
| Apelt, Friedrich | Abhängige Mitglieder völkerrechtlicher Verbände. Ein Beitrag zur Lehre von der Rechtspersönlichkeit im Völkerrecht, Brünn, Wien, Leipzig 1937. |
| Aubin, Bernhard C. H. | Anmerkung zum Beschluß des Landgerichts Kiel vom 19. März 1953 (7 T 68/53), in JZ 1954 S. 118 ff. |
| Bake, Constantinus | Beschouwingen over den Statenbond en den Bondsstaat, Diss., Amsterdam 1881. |
| Barandon, Paul | Die Vereinten Nationen und der Völkerbund in ihrem rechtsgeschichtlichen Zusammenhang, Hamburg 1948. |
| Baumbach, Max | Die unmittelbare völkerrechtliche Handlungsfähigkeit der deutschen Einzelstaaten in Vergangenheit und Gegenwart, Diss., Göttingen 1928. |
| Bayer, Herm.-Wilfr. | Die Bundestreue, Tübingen 1961. |
| Berber, Friedrich | Die Rechtsquellen des internationalen Wassernutzungsrechts, München 1955. Zit.: Wassernutzungsrecht. |

- Berber, Friedrich Rivers in International Law, London, New York 1959.
Zit.: Rivers.
- Berber, Friedrich Lehrbuch des Völkerrechts, 1. Bd.: Allgemeines Friedensrecht, München und Berlin 1960.
Zit.: Völkerrecht.
- Bernhardt, Rudolf Der Abschluß völkerrechtlicher Verträge im Bundesstaat. Eine Untersuchung zum deutschen und ausländischen Bundesstaatsrecht, in Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Heft 32, Köln, Berlin 1957.
- Bilfinger, Karl Der Einfluß der Einzelstaaten auf die Bildung des Reichswillens. Eine staatsrechtliche und politische Studie, Tübingen 1923.
- Bindschedler, Rudolf L. Rechtsfragen der europäischen Einigung, Basel 1954.
- Bodin, Jean Andegavensis de Repvblica libri sex, Latine ab Avctore reddit, multo quam antea locu-pletiores, Cvm iudice copiosissimo, Editio altera, priore multo emendatior, Froncofvrti MDXCI.
- Bolle, Arnold Das interkantonale Recht. Die völkerrechtlichen Beziehungen der Kantone der Eidgenossenschaft unter sich, Diss., Zürich 1907.
- Borel, Eugène Etude sur la souveraineté et l'Etat fédératif, Genfer Diss., Bern 1886.
- Brie, Siegfried Der Bundesstaat. Eine historisch-dogmatische Untersuchung, Leipzig 1874.
Zit.: Bundesstaat.
- Brie, Siegfried Theorie der Staatenverbindungen, Stuttgart 1886.
Zit.: Staatenverbindungen.
- Brierly, James Leslie Grundlagen des Völkerrechts. Eine Einführung in das internationale Friedensrecht, Berlin 1948.
- Bücher, Wolfgang Völkerrechtliche Regionalpakete. Eine staatsrechtliche und völkerrechtliche Untersuchung über die gegenwärtigen Staatenverbindungen, Diss., Mainz 1951.
- Burckhardt, Walter Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, 3. Aufl., Bern 1931.

- Calhoun, John C. A Discourse on the Constitution and Government of the United States, in The Works of J. C. Calhoun, herausgegeben von Richard K. Cralle, Bd. 1, Columbia 1851.
- Cellier-Borcardt, Anita Beitrag zur Lehre von der Souveränität. (Die staatsrechtliche Natur der Glieder eines Bundesstaates), Diss., Zürich 1937.
- Constantopoulos, Dimitri S., Verbindlichkeit und Konstruktion des Völkerrechts, Hamburg 1942.
- Darm, Georg Völkerrecht, 3 Bände, Stuttgart 1958 - 1961.
- Decker, Josef Souveränität und Völkerbund, Köln-Kalk 1933.
- Doehl, Gustav Reichsrecht bricht Landesrecht, in ASR Bd. 51 (NF Bd. 12), (1927), S. 37 ff.
- Duguit, Léon Traité de droit constitutionnel, 5 Bände, Bd. I: La règle de droit - Le problème de l'Etat, 3. Auflage, Paris 1927.
- Ebert, Eugenard Josef Die Lehre von Staatenbünde, in Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungsrecht, herausgegeben von Eise und Fleischmann, 22. Heft, Breslau 1910.
- Erasmus, Felix Der Föderalist, von Alexander Hamilton, James Madison und John Jay. Herausgegeben und mit einer Einführung versehen von Felix Erasmus, Wien 1960.
- Fenwick, Charles G. The Progress of International Law during the past forty Years, in Recueil des Cours, Bd. 2, Paris 1951, S. 1 ff.
- Fleiner, Fritz Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Tübingen 1923.
- Fleiner, Fritz-Giacometti, Zaccaria Schweizerisches Bundesstaatsrecht, von Z. Giacometti, Neubearbeitung der ersten Hälfte des gleichnamigen Werkes von F. Fleiner, Zürich 1949.
- Fleischmann, Max Die völkerrechtliche Stellung des Reichs und der Länder, in Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Herausgeber Gerhard Anschütz und Richard Thoma, 1. Bd., Tübingen 1930, S. 209 ff.

- Freund, Ernst - Das öffentliche Recht der Vereinigten Staaten von Amerika, in Das öffentliche Recht der Gegenwart, Bd. XII, Tübingen 1911.
- Fülster, Hans Deutsches Reichsstaatsrecht mit Einschluß der Allgemeinen Staatslehre, Berlin 1913.
- Gareis, Carl Allgemeines Staatsrecht, in Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, 1. Bd., 1. Halbbd., Freiburg und Tübingen 1883.
- Gebhard, Ludwig Handkommentar zur Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, München, Berlin und Leipzig 1932.
- Geiger, Willi Gesetz über das Bundesverfassungsgericht vom 12. März 1951, Komm., Berlin und Frankfurt a. M. 1952. Zit.: Bundesverfassungsgerichtsgesetz.
- Geiger, Willi Die wechselseitige Treupflicht von Bund und Ländern, Referat, gehalten auf der staatswissenschaftlichen Arbeitstagung über "Föderalistische Ordnung" in Mainz am 10. März 1961, in Presseveröffentlichungen über den Bundesrat, Nr. 126, Bonn, vom 20. März 1961, S. 45 ff.
Zit.: Treupflicht.
- Giacometti, Zaccaria Die Verfassungsgerichtsbarkeit des Schweizerischen Bundesgerichtes, Zürich 1933.
- Gierke, Otto Labands Staatsrecht und die deutsche Rechtswissenschaft, in Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich, herausgegeben von Gustav Schmoller, Leipzig 1883, S. 1097 ff.
- Giese, Friedrich Die Verfassung des Deutschen Reiches, 8. Auflage, Berlin 1931.
Zit.: Reichsverfassung.
- Giese, Friedrich Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 4. Auflage, Frankfurt a.M. 1955,
Zit.: Grundgesetz.
- Giese, Friedrich Allgemeine Staatslehre, Tübingen 1948.
Zit.: Allgemeine Staatslehre.

- Giese, Friedrich Staatsrecht, Grundlagen - Deutsche Verfassungen - Ausländische Verfassungssysteme, Wiesbaden 1956.
Zit.: Staatsrecht.
- Grassi, Mario Die Rechtsstellung des Individuums im Völkerrecht, Diss., Winterthur 1955.
- Groß, Gerhard Der verfassungsrechtliche Gehalt des Grundsatzes der Bundestreue, in DÖV 1961 S. 404 ff.
- Guggenheim, Paul Lehrbuch des Völkerrechts, Bd. 1, Basel 1948.
Zit.: Völkerrecht.
- Guggenheim, Paul Traité de Droit international public, Bd. 1, Genf 1953.
Zit.: Traité.
- Guradze, Heinz Der Stand der Menschenrechte im Völkerrecht, Göttingen 1956.
- Gut, Margrit Staatsrechtliche Streitigkeiten zwischen den Kantonen und ihre Beilegung, Diss., Zürich 1942.
- Hackworth, Green
Haywood Digest of International Law, Vol. I, Washington 1940.
- Haegert, Wilhelm Organe der Länder auf Bundesebene, in NJW 1961 S. 1137 ff.
- Haenel, Albert Deutsches Staatsrecht, Bd. 1, Die Grundlagen des Deutschen Staates und die Reichsgewalt, in Systematisches Handbuch der Deutschen Rechtswissenschaft, herausgegeben von Karl Binding, Leipzig 1892.
Zit.: Deutsches Staatsrecht.
- Haenel, Albert Studien zum Deutschen Staatsrechte. Erste Studie. Die vertragsmäßigen Elemente der Deutschen Reichsverfassung, Leipzig 1873.
Zit.: Studien.
- Hallmayer, Kurt Die völkerrechtliche Stellung der deutschen Länder nach dem Bonner Grundgesetz, Diss., Tübingen 1954 (Maschinenschrift).
- Hamann, Andreas Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949. Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis, 2., völlig neu bearbeitete und wesentlich erweiterte Auflage, Darmstadt 1961.
- Hatschek, Julius Deutsches und Preußisches Staatsrecht, 2 Bände, Berlin 1922/23.
Zit.: Staatsrecht.

- Hatschek, Julius Völkerrecht, als System rechtlich bedeutsamer Staatsakte, Leipzig, Erlangen 1921.
Zit.: Völkerrecht.
- Hausmann, Josef Das Deutsche Reich als Bundesstaat, in AGR Bd. 33 (1915), S. 82 ff.
- Heilborn, Paul Grundbegriffe des Völkerrechts, in Handbuch des Völkerrechts, Berlin, Stuttgart, Leipzig 1912.
Zit.: Grundbegriffe.
- Heilborn, Paul Art. Subjekte des Völkerrechts, in Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie, herausgegeben von Karl Strupp, 2. Bd., Berlin und Leipzig 1925, S. 684 ff.
Zit.: Subjekte des Völkerrechts.
- Helfritz, Hans Allgemeines Staatsrecht, 5. Aufl., Erlangen 1949.
- v. d. Heydte, Frhr.,
Friedrich August Das Prinzip der guten Nachbarschaft im Völkerrecht, in Völkerrecht und rechtliches Weltbild, Festschrift für Alfred Verdross, Wien 1960, S. 133 ff.
Zit.: Prinzip der guten Nachbarschaft.
- v. d. Heydte, Frhr.,
Friedrich August Rechtssubjekt und Rechtsperson im Völkerrecht, in Festschrift für Jean Spiropoulos, Bonn 1957, S. 235 ff.
Zit.: Rechtssubjekt und Rechtsperson.
- v. d. Houten,
Joh. Nic. Bonstaat en souvereiniteit, Diss., Leiden 1945.
- Huber, Hans Der Schutz interkantonalen Gewässer gegen Verunreinigung, in Festgabe zum 70. Geburtstag von Erwin Ruck, Basel 1952, S. 31 ff.
Zit.: Schutz interkantonalen Gewässer.
- Huber, Hans Diskussionsbeitrag zum Thema "Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat", in VVdStRL Heft 19 (1961), S. 144 f.
Zit.: Diskussionsbeitrag.
- Huber, Max Ein Beitrag zur Lehre von der Gebietshoheit an Grenzflüssen, in Zeitschrift für Völkerrecht und Bundesstaatsrecht Bd. 1 (Breslau 1907), S. 29 ff., 159 ff.
Zit.: Gebietshoheit an Grenzflüssen.

- Huber, Max The Intercantonal Law of Switzerland (Swiss Interstate Law), in AJ Bd. 3 (New York 1909), S. 62 ff.
Zit.: Intercantonal Law.
- Imboden, Max Bundesrecht bricht kantonales Recht. Ein Beitrag zur Lehre vom Bundesstaat unter Verarbeitung der schweizerischen Staatsrechtspraxis, Zürcher Diss., Aarau 1940.
- Jaenicke, Günther Art. Staatenverbindungen, in Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 9, Stuttgart, Tübingen und Göttingen 1956, S. 729 ff.
- Jellinek, Georg Die Lehre von den Staatenverbindungen, Wien 1882.
Zit.: Staatenverbindungen.
- Jellinek, Georg Über Staatsfragmente, Sonderdruck aus der Festgabe der juristischen Fakultät der Universität Heidelberg zur Feier des 70. Geburtstages Seiner Königlichen Hoheit des Großherzogs Friedrich von Baden, Heidelberg 1896.
Zit.: Über Staatsfragmente.
- Jellinek, Georg System der subjektiven öffentlichen Rechte, Neudruck der 2. Aufl. von 1905, Tübingen 1919.
Zit.: System.
- Jellinek, Georg Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl., 6. Neudruck, Darmstadt 1959.
Zit.: Allgemeine Staatslehre.
- Jellinek, Walter Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Offenburg 1950.
- Kaiser, Gerhard Zur Ableitung des Verfassungsprinzips des "bundesfreundlichen Verhaltens" aus dem Begriff des Bundesstaates, in DÖV 1961 S. 653 ff.
- Kaiser, Joseph H. Die Erfüllung völkerrechtlicher Verträge des Bundes durch die Länder, in Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht Bd. 18 (1957/58), S. 526 ff.
Zit.: Völkerrechtliche Verträge.
- Kaiser, Joseph H. Diskussionsbeitrag zum Thema "Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat", in VVdStRL Heft 19 (1961), S. 150 f.
Zit.: Diskussionsbeitrag.
- Kelsen, Hans Allgemeine Staatslehre, Berlin 1925.
Zit.: Allgemeine Staatslehre.

- Kelsen, Hans Die Bundesexekution. Ein Beitrag zur Theorie und Praxis des Bundesstaates, unter besonderer Berücksichtigung der deutschen Reichs- und der österreichischen Bundesverfassung, in Festgabe für Fritz Fleiner zum 60. Geburtstag am 24. Januar 1927, Tübingen 1927, S. 127 ff.
Zit.: Bundesexekution.
- Kelsen, Hans Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts. Beitrag zu einer reinen Rechtslehre, unveränderter Neudruck der 2. Aufl. (Tübingen 1928), Aalen 1960.
Zit.: Souveränität.
- Klein, Friedrich Die mittelbare Haftung im Völkerrecht. Die Haftung eines Völkerrechtssubjektes für das völkerrechtswidrige Verhalten eines anderen Völkerrechtssubjektes, Frankfurt am Main 1941.
Zit.: Mittelbare Haftung.
- Klein, Friedrich Verfassungsrechtliche Grenzen der Gemeinschaftsaufgaben, Vortrag, gehalten auf dem 29. Staatswissenschaftlichen Fortbildungskursus der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer vom 22. bis 24. März 1961 unter dem Gesamthema "Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden", in Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 11, Berlin 1961, S. 125 ff.
Zit.: Gemeinschaftsaufgaben.
- Kölble, Josef Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund und Ländern sowie zwischen den Ländern. Arten, Formen und Ziele, Vortrag, gehalten auf dem 29. Staatswissenschaftlichen Fortbildungskursus der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer vom 22. bis 24. März 1961 unter dem Gesamthema "Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden", in Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 11, Berlin 1961, S. 17 ff.
- Koellreutter, Otto Deutsches Staatsrecht, Stuttgart und Köln 1953.
- Korowicz, Marek St. Introduction to International Law, Present Conceptions of International Law in Theory and Practice, The Hague 1959.

- Korowin, Eugen
Alexander Völkerrecht, Lehrbuch, herausgegeben von der Akademie der Wissenschaften der UdSSR, Rechtsinstitut, Berlin 1960.
- Kraus, Herbert Staats- und völkerrechtliche Betrachtungen zur Rechtsstellung des Fremden, in Forschungen und Berichte aus dem öffentlichen Recht, Gedächtnisschrift für Walter Jellinek, München 1955, S. 89 ff.
- Krüger, Alfred Souveränität und Staat, insbesondere Bundesstaat, Erlanger Diss., Berlin-Charlottenburg 1928.
- Krueger, Franz Die völkerrechtliche Stellung der deutschen Länder verglichen mit den Vereinigten Staaten von Amerika, der Schweiz und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken, Diss., Göttingen 1929.
- Krüger, Herbert Völkerrecht im Bundesstaat, in Um Recht und Gerechtigkeit, Festgabe für Erich Kaufmann zu seinem 70. Geburtstag - 21. September 1950 -, Stuttgart und Köln 1950, S. 239 ff.
Zit.: Völkerrecht im Bundesstaat.
- Krüger, Herbert Art. Souveränität, in Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 9, Stuttgart, Tübingen und Göttingen 1956, S. 308 ff.
Zit.: Art. Souveränität.
- Küchenhoff, Günther
und Erich Allgemeine Staatslehre, 4. Aufl., Stuttgart 1960.
- Kunz, Josef L. Die Staatenverbindungen, in Handbuch des Völkerrechts, Stuttgart 1929.
Zit.: Staatenverbindungen.
- Kunz, Josef L. International Law by Analogy, in AJ Bd. 45 (1951), S. 329 ff.
Zit.: International Law.
- Laband, Paul Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 5. Aufl., Bd. 1, Tübingen 1911.
Zit.: Staatsrecht.
- Laband, Paul Deutsches Reichsstaatsrecht, in Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, 6. Aufl., Bd. 1, Tübingen 1912.
Zit.: Reichsstaatsrecht.
- Le Fur, Louis Etat fédéral et confédération d'Etat, Diss., Paris 1896.

- Liebe, Georg Sind die zu einem Bundesstaat vereinigten Staaten souverän? Staatsrechtliche Studien I, Leipzig 1880.
- v. Liszt, Franz - Fleischmann, Max Das Völkerrecht. Systematisch dargestellt von Franz von Liszt, 12. Aufl. bearbeitet von Max Fleischmann, Berlin 1925.
- Loewenstein, Karl Verfassungsrecht und Verfassungspraxis der Vereinigten Staaten, in Enzyklopädie der Rechts- und Staatswissenschaft, Berlin, Göttingen, Heidelberg 1959.
- Lundborg, Ragnar Die gegenwärtigen Staatenverbindungen. Eine staatsrechtliche und völkerrechtliche Untersuchung, Berlin 1921.
Zit.: Staatenverbindungen.
- Lundborg, Ragnar Die völkerrechtliche Handlungsfähigkeit der nichtsoveränen Staaten und einiger internationaler Rechtspersönlichkeiten, in Niemeyers Zeitschrift für Internationales Recht, Bd. LII (1937), S. 113 ff.
Zit.: Handlungsfähigkeit.
- v. Mangoldt, Hermann - Klein, Friedrich Das Bonner Grundgesetz. Erläutert von Hermann von Mangoldt, 2., neu bearbeitete und vermehrte Auflage von Friedrich Klein, Bd. I, Berlin und Frankfurt a. M. 1957.
- Maunz, Theodor Deutsches Staatsrecht. Ein Studienbuch, 10. Aufl., München und Berlin 1961.
Zit.: Deutsches Staatsrecht.
- Maunz, Theodor Die Kulturhoheit der deutschen Länder, Referat, gehalten auf der staatswissenschaftlichen Arbeitstagung über "Föderalistische Ordnung" in Mainz am 10. März 1961, in Presseveröffentlichungen über den Bundesrat, Nr. 126, Bonn, vom 20. März 1961, S. 1 ff.
Zit.: Kulturhoheit.
- Maunz, Theodor - Dürig, Günter Grundgesetz, Komm., bearbeitet von Theodor Maunz und Günter Dürig, München und Berlin 1961.
- Menzel, Eberhard Bonner Kommentar, Erläuterungen zu Art. 25.
- Merk, Wilhelm Diskussionsbeitrag zum Thema "Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat", in VVdStRL Heft 19 (1961), S. 147 f.

- Meyer, Georg -
Anschütz, Gerhard Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, von Georg Meyer, 6. Auflage bearbeitet von Gerhard Anschütz, Leipzig 1905.
- Moll, Ernst Der Bundesstaatsbegriff in den Vereinigten Staaten von Amerika von ihrer Unabhängigkeit bis zum Kompromiß von 1850, Diss., Zürich 1905.
- Mosler, Hermann Die völkerrechtliche Wirkung bundesstaatlicher Verfassungen. Eine Untersuchung zum Völkerrecht und zum vergleichenden Verfassungsrecht, in Festschrift für Richard Thoma zum 75. Geburtstag am 19. Dezember 1949, Tübingen 1950, S. 129 ff.
Zit.: Völkerrechtliche Wirkung.
- Mosler, Hermann Das Völkerrecht in der Praxis der deutschen Gerichte, Vortrag, gehalten vor der Juristischen Studiengesellschaft Karlsruhe am 8. März 1957, in Schriftenreihe der Juristischen Gesellschaft Karlsruhe Heft 32/33, Karlsruhe 1957.
Zit.: Völkerrecht in der Praxis.
- Mosler, Hermann Diskussionsbeitrag zum Thema "Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat", in VVdStRL Heft 19 (1961), S. 146 f.
Zit.: Diskussionsbeitrag.
- Mouskheli, Michel La théorie juridique de l'Etat fédéral, Paris 1931.
- Müller, Berthold Die Beziehungen der Gliedstaaten im Bundesstaatsrecht, Diss., Berlin 1932.
- Münch, Fritz Diskussionsbeitrag zum Thema "Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat", in VVdStRL Heft 19 (1961), S. 149.
- Nawiascky, Hans Der Bundesstaat als Rechtsbegriff, Tübingen 1920.
Zit.: Bundesstaat.
- Nawiascky, Hans Art. Staatenbund und Bundesstaat, in Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie, herausgegeben von Karl Strupp, Bd. 2, Berlin und Leipzig 1925, S. 574 ff.
Zit.: Art. Staatenbund und Bundesstaat.
- Nawiascky, Hans Staatslehre, 3. Teil, Staatsrechtslehre, Einsiedeln 1956.
Zit.: Staatslehre.

- Nawiaskey, Hans Art. Bundesstaat, in Staatslexikon. Recht, Wirtschaft, Gesellschaft. Herausgegeben von der Görres-Gesellschaft, 6. Aufl., Bd. 2, Freiburg 1958, Sp. 272 ff. Zit.: Art. Bundesstaat.
- Neuber, Kurt Vollziehungsgemeinschaften deutscher Länder. Verwaltungs- und Gerichtsgemeinschaften sowie Verwaltungs- und Gerichtsanschlüsse zwischen Ländern und zwischen Reich und Ländern, Diss., Leipzig 1932.
- Oberländer, Arnold Das Rechtsverhältnis der deutschen Länder untereinander. (Unter besonderer Berücksichtigung der Judikatur des Staatsgerichtshofes), Erlanger Diss., Hamburg 1933.
- Oppenheim, Lassa International Law, Vol. I, 8. Aufl., London, New York, Toronto 1955.
Francis Lawrence -
Lauterpacht, Hersch
- Pardon, Fritz Die Satzung der Vereinten Nationen und das allgemeine Völkerrecht, Diss., Münster 1948 (Maschinenschrift).
- Paur, Marguerite Der Abschluß von Staatsverträgen im Bundesstaat, Diss., Zürich 1938.
- Poetzsch-Heffter, Fritz Handkommentar der Reichsverfassung vom 11. August 1919, 3. Aufl., Berlin 1928.
- Politis, Nicolas Le problème des limitations de la souveraineté et la théorie de l'abus des droit dans les rapports internationaux, in Recueil des Cours, 1925, I, S. 5 ff.
- Rauschenberger, Walther Das Bundesstaatsproblem, Leipzig 1920.
- Rehm, Hermann Allgemeine Staatslehre, in Handbuch des öffentlichen Rechts, Einleitungsband, Freiburg 1899.
- Reudink, Otto Das Recht der deutschen Länder zum Abschluß von Staatsverträgen, Diss., Heidelberg 1954 (Maschinenschrift).
- Rosenberg, Werner Über den begrifflichen Unterschied zwischen Staat und Kommunalverband, in AöR Bd. 14 (1899), S. 328 ff.

- Rosin, Heinrich Souveränität, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung. Kritische Begriffsstudien, in Annalen des Deutschen Reichs, herausgegeben von Georg Hirth und Max von Seydel, Leipzig 1883, S. 265 ff.
- Ross, Alf Lehrbuch des Völkerrechts, Stuttgart und Köln 1951.
- Rousseau, Charles Droit International Public, Paris 1953.
- Ruck, Erwin Schweizerisches Staatsrecht, 3. Aufl., Zürich 1957.
Zit.: Schweizerisches Staatsrecht.
- Ruck, Erwin Grundsätze im Völkerrecht, Basel 1946.
Zit.: Grundsätze.
- Sauer, Wilhelm System des Völkerrechts, Bonn 1952.
- Schaumann, Wilfried Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, in VVdStRL Heft 19 (1961), S. 86 ff.
- Schindler, Dietrich The Administration of Justice in the Swiss Federal Court in Intercantonal Disputes, in AJ Bd. 15 (1921), S. 149 ff.
Zit.: Intercantonal Disputes.
- Schindler, Dietrich Verfassungsrecht und Soziale Struktur, 3. Aufl., Zürich 1950.
Zit.: Verfassungsrecht.
- Schmitt, Carl Verfassungslehre, München und Leipzig 1928.
- Schneider, Hans Staatsverträge und Verwaltungsabkommen zwischen deutschen Bundesländern, in DÖV 1957 S. 644 ff.
Zit.: Staatsverträge und Verwaltungsabkommen zwischen deutschen Bundesländern.
- Schneider, Hans Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, in VVdStRL Heft 19 (1961), S. 1 ff.
Zit.: Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat.
- Schnitzler, Adolf F. Art. Mindeststandard, in Wörterbuch des Völkerrechts, 2. Aufl. des von Karl Strupp begründeten Wörterbuchs des Völkerrechts und der Diplomatie, herausgegeben von Hans-Jürgen Schlochauer, Bd. 2, Berlin 1961, S. 537 f.

- Scholtissek, Walter Die allgemeinen Regeln des Völkerrechts im Sinne des Artikels 25 des Grundgesetzes, Diss., Mainz 1953.
- Schübbe, Gerhard Wesen und Rang der allgemeinen Regeln des Völkerrechts im Sinne des Art. 25 GG, Diss., Münster 1956 (Maschinenschrift).
- Schulze, Hermann Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 1. Buch: Das deutsche Landesstaatsrecht, Leipzig 1881.
- v. Schuschnigg, Kurt International Law. An Introduction to the Law of Peace, Milwaukee 1959.
- Schwarzenberger, Georg Einführung in das Völkerrecht, deutsche Übersetzung des Werkes "A Manual of International Law", übersetzt von Hans-Jürgen Schlochauer, Tübingen 1951.
Zit.: Einführung.
- Schwarzenberger, Georg International Law, Vol. 1, 3. Aufl., London 1957.
Zit.: International Law.
- Scott, James Brown Judicial Settlement of Controversies between States of the American Union. Publications of the Carnegie Endowment for International Peace, Vol. I, II: Cases Decided in the Supreme Court of the United States, New York 1918; Vol. III: Analysis of Cases Decided in the Supreme Court of the United States, New York 1919.
- Scupin, Hans Ulrich Über die Menschenrechte, in Gegenwartsprobleme des Internationalen Rechts und der Rechtsphilosophie, Festschrift für Rudolf Laun zu seinem siebenzigsten Geburtstag, Hamburg 1953, S. 173 ff.
Zit.: Menschenrechte.
- Scupin, Hans Ulrich Deutscher Bundesstaat und Gleichheitssatz, in Festschrift für Karl Gottfried Hugelmann zum 80. Geburtstag am 26. September 1959, Bd. 2, Aalen 1959, S. 579 ff.
Zit.: Deutscher Bundesstaat und Gleichheitssatz.
- v. Seydel, Max Der Bundesstaatsbegriff. Eine staatsrechtliche Untersuchung, in Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 28 (1872), S. 185 ff.
Zit.: Bundesstaatsbegriff.

- v. Seydel, Max Die neuesten Gestaltungen des Bundesstaatsbegriffs, in Annalen des Deutschen Reichs für Gesetzgebung, Verwaltung und Statistik, herausgegeben von Georg Hirth, Leipzig 1876, S. 641 ff.
Zit.: Gestaltungen.
- v. Seydel, Max Kommentar zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich, 2. Aufl., Freiburg und Leipzig 1897.
Zit.: Kommentar.
- Smend, Rudolf Ungeschriebenes Verfassungsrecht im monarchischen Bundesstaat, in Festgabe für Otto Mayer, Tübingen 1916, S. 245 ff.
- Sonn, Peter Die auswärtige Gewalt des Gliedstaates im Bundesstaat. Eine Untersuchung auf der Grundlage der bundesstaatlichen Verfassungen in Europa, Hektographierte Veröffentlichungen des Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel, Nr. 3, Kiel 1960.
- Spanner, Hans Zur Rechtskontrolle des bundesfreundlichen Verhaltens, in DÖV 1961 S. 481 ff.
- Spiropoulos, Jean L'individu et le droit international, in Recueil des Cours, 1929, V, S. 195 ff.
- Stern, Klaus Anmerkung zu den Berichten von Hans Schneider und Wilfried Schumann zu dem Thema "Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat", in Bayerische Verwaltungsblätter 1960 S. 373 ff.
- Stier-Somlo, Fritz Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht, Bd. 1, Reichsstaatsrecht, Berlin und Leipzig 1924.
Zit.: Reichsstaatsrecht.
- Stier-Somlo, Fritz Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919. Ein systematischer Überblick, 3. Aufl., Bonn 1925.
Zit.: Reichsverfassung.
- Strupp, Karl Grundzüge des positiven Völkerrechts, 5., völlig umgearbeitete und vermehrte Aufl., Bonn und Köln 1932.
- Stützel, Fritz Die völkerrechtliche Handlungsfähigkeit des Einzelstaates im Bundesstaate. Die Rechtslage in drei modernen Bundesstaaten, Diss., Erlangen 1927.

- Thoma, Richard Die Staatsgerichtsbarkeit des Deutschen Reiches, in Die Reichsgerichtspraxis im deutschen Rechtsleben, Festgabe der juristischen Fakultäten zum 50jährigen Bestehen des Reichsgerichts (1. Oktober 1929), herausgegeben von Otto Schreiber, Berlin und Leipzig 1929, 1. Bd., S. 179 ff.
Zit.: Staatsgerichtsbarkeit.
- Thoma, Richard Das Reich als Bundesstaat, in Handbuch des deutschen Staatsrechts, herausgegeben von Gerhard Anschütz und Richard Thoma, 1. Bd., Tübingen 1930, S. 169 ff.
Zit.: Bundesstaat.
- de Tocqueville, Alexis De la Démocratie en Amérique, 13. Aufl., in OEvres, Papiers et Correspondances d'Alexis de Tocqueville, 7. Aufl., Paris 1951, Bd. 1,1.
- Triepel, Heinrich Völkerrecht und Landesrecht, Leipzig 1899, unveränderter Nachdruck 1958.
Zit.: Völkerrecht und Landesrecht.
- Triepel, Heinrich Die Reichsaufsicht. Untersuchungen zum Staatsrecht des Deutschen Reiches, Berlin 1917.
Zit.: Reichsaufsicht.
- Usteri, Johann Martin Theorie des Bundesstaates, Diss., Zürich 1954.
- Verdroß, Alfred Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft, Wien und Berlin 1926.
Zit.: Verfassung.
- Verdroß, Alfred Art. Völkerrecht, allgemeines und partikuläres, in Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie, herausgegeben von Karl Strupp, Bd. 3, Berlin und Leipzig 1929, S. 181 f.
Zit.: allgemeines und partikuläres Völkerrecht.
- Verdroß, Alfred Die Völkerrechtssubjektivität der Gliedstaaten der Sowjetunion, in Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht, Neue Folge Bd. 1 (1948), S. 212 ff.
Zit.: Völkerrechtssubjektivität.
- Verdroß, Alfred Völkerrecht, 4. Aufl., Wien 1959.
Zit.: Völkerrecht.
- Waitz, Georg Das Wesen des Bundesstaates, in Allgemeine Monatsschrift für Wissenschaft und Literatur, Braunschweig 1853, S. 494 ff.
Zit.: Wesen des Bundesstaates.

- Waitz, Georg Grundzüge der Politik, Kiel 1862.
Zit.: Grundzüge.
- Waldhausen, Hans Bundesstaatsbegriff und Österreichische Bundesrepublik, Greifswald 1932.
- v. Waldkirch, Eduard Das Völkerrecht, in seinen Grundzügen dargestellt, Basel 1926.
- Walz, Gustav Adolf Wesen des Völkerrechts und Kritik der Völkerrechtsleugner, in Handbuch des Völkerrechts, Stuttgart 1930.
Zit.: Wesen des Völkerrechts.
- Walz, Gustav Adolf Völkerrecht und staatliches Recht. Untersuchungen über die Einwirkungen des Völkerrechts auf das innerstaatliche Recht, Stuttgart 1933.
Zit.: Völkerrecht und staatliches Recht.
- Wehberg, Hans Der nationale Zuständigkeitsbereich der Staaten nach der Satzung der Vereinten Nationen, in AVR Bd. 2 (1950), S. 259 ff.
- Westerkamp,
Justus Bernhard Staatenbund und Bundesstaat. Untersuchungen über die Praxis und das Recht der modernen Bünde, Leipzig 1892.
- Wheare, Kenneth
Clinton Föderative Regierung, aus dem Englischen übertragen von Rudolf Sträter, nach der 3. Aufl. der Originalausgabe mit dem Titel "Federal Government", 1953, München 1959.
- Wolff, Hans J. Verwaltungsrecht I, 4. Aufl., München und Berlin 1961.
- Zorn, Philipp Streitfragen des deutschen Staatsrechts, in Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 37. Bd. (1881), S. 292 ff.
Zit.: Streitfragen.
- Zorn, Philipp Neue Beiträge zur Lehre vom Bundesstaat, in Annalen des Deutschen Reichs, herausgegeben von Georg Hirth und Max von Seydel, München und Leipzig 1884, S. 453 ff.
Zit.: Neue Beiträge.
- Zorn, Philipp Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 1. Bd., Das Verfassungsrecht, 2. Aufl., Berlin 1895.
Zit.: Staatsrecht.

A b k ü r z u n g e n

AJ	The American Journal of International Law
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
AVR	Archiv des Völkerrechts
BGG	Bonner Grundgesetz vom 23. Mai 1949
BVerfGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
Diss.	Dissertation
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
IGH	Internationaler Gerichtshof
JZ	Juristenzeitung
Komm.	Kommentar
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
RGZ	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
RV	Reichsverfassung vom 16. April 1871
SBV	Schweizerische Bundesverfassung
USC	United States Constitution
VVdStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer
WRV	Weimarer Reichsverfassung vom 11. August 1919
Zit.	Zitierweise

A. Einleitung und Abgrenzung des Themas

=====

Bei der Entstehung von Bundesstaaten ist es nicht möglich, den weiten Bereich der zwischenstaatlichen Beziehungen der Einzelstaaten untereinander von vornherein lückenlos zu regeln. Ganz im Gegenteil zeigt die Wirklichkeit der vorhandenen bundesstaatlich organisierten Staaten, daß gerade der Bereich der Beziehungen der Einzelstaaten untereinander weitgehend ungeregt geblieben ist. Die bundesstaatlichen Verfassungen enthalten nur vereinzelt Bestimmungen für diesen Bereich. Gesetzesrecht und Verordnungsrecht des Bundes und Bundesgewohnheitsrecht können erst im Laufe der Zeit entstehen. Aber auch in älteren Bundesstaaten sind die Beziehungen der Einzelstaaten untereinander auf bundesrechtlicher Ebene niemals erschöpfend geregelt. Die Frage nach der Anwendung von Regeln des allgemeinen Völkerrechts für die Beziehungen von Einzelstaaten untereinander im Bundesstaat liegt daher nahe.

Dieses Problem ist im Thema speziell in die Frage gefaßt, wie weit die Regeln des allgemeinen Völkerrechts für die Beziehungen von Einzelstaaten untereinander im Bundesstaat gelten. Damit stellt sich zunächst die Aufgabe, näher zu untersuchen, was unter "Regeln des allgemeinen Völkerrechts" zu verstehen ist. Die Hauptuntersuchungen werden sich anschließend mit der Frage zu befassen haben, ob eine Anwendung dieser Regeln des allgemeinen Völkerrechts auf die Beziehungen von Einzelstaaten untereinander im Bundesstaat überhaupt möglich ist. Nur wenn diese Frage, die von dem Thema mit umfaßt wird, positiv beantwortet werden kann, ist es möglich, speziell zu untersuchen, wie weit die Regeln des allgemeinen Völkerrechts für die Beziehungen von Einzelstaaten untereinander im Bundes-

staat gelten.

Bei der Bearbeitung des Themas soll das Hauptgewicht auf der theoretischen Untersuchung liegen. Um die theoretischen Ausführungen abzurunden und anschaulicher zu gestalten, sollen einige Beispiele aus den klassischen Bundesstaaten, den Vereinigten Staaten, der Schweiz und Deutschland, gegeben werden.

B. Bearbeitung des Themas
=====

1. Teil:

Was bedeutet "Regeln des allgemeinen Völkerrechts"?

Zur Beantwortung der Frage, was unter "Regeln des allgemeinen Völkerrechts" zu verstehen ist, ist der Begriff "Völkerrecht" zu bestimmen und festzustellen, wann Völkerrecht als "allgemein" angesehen werden kann und was eine "Regel" des allgemeinen Völkerrechts ist.

I. Was bedeutet "Völkerrecht"?

Eine allgemeingültige, von allen Autoren des Völkerrechts einhellig anerkannte Definition des Völkerrechts hat sich nicht gebildet. Einigkeit herrscht im wesentlichen jedoch insoweit, als das Völkerrecht als Inbegriff oder Gesamtheit derjenigen Rechtsnormen, Normen, Regeln oder Rechtssätze angesehen wird, die die Beziehungen oder das Verhalten der Völkerrechtssubjekte untereinander zum Gegenstand haben.

Eine Begriffsbestimmung, die sich auf eine derartige Aussage beschränkt ¹⁾, kann jedoch nicht befriedigen, wenn auch an ihrer inhaltlichen Richtigkeit nicht zu zweifeln ist. Gerade der Begriff Völkerrechtssubjekt bedarf der Erklärung. Die in der Literatur vorhandenen Definitionen des Völkerrechts unterscheiden sich, soweit sie überhaupt inhaltlich voneinander abweichen, hauptsächlich insofern, als Uneinigkeit darüber besteht, wer als Völkerrechtssubjekt anzusehen ist. Wie im folgenden näher dargelegt werden wird, gibt es hierüber drei unterschiedliche Ansichten. Nach der

1) Vgl. z.B. ROUSSEAU, a.a.O., S. 7: "Le droit des gens ou droit international public se préoccupe essentiellement de régir les relations entre États ou plutôt - car les deux termes ne sont pas synonymes - les relations entre sujets du droit international."

ersten Ansicht sind nur Staaten, nach der zweiten nur Individuen und nach der dritten zwar hauptsächlich Staaten, aber auch internationale Organisationen, Gruppen von Individuen und Individuen als solche mögliche Völkerrechtssubjekte.

Ausgehend von dem Begriff Rechtssubjekt als Träger von Rechten und Pflichten wird Völkerrechtssubjekt definiert als Träger völkerrechtlicher Rechte und Pflichten.²⁾ Von den Anfängen des modernen abendländischen Völkerrechts bis in das 20. Jahrhundert wurden nach nahezu einhelliger Ansicht nur Staaten als Träger völkerrechtlicher Rechte und Pflichten angesehen. Nur Staaten wurden als Völkerrechtssubjekte anerkannt.³⁾

Dementsprechend wurde Völkerrecht in der Vergangenheit und auch gelegentlich noch heute definiert als "Inbegriff jener Rechtsnormen, welche die zwischenstaatlichen Beziehungen regeln"⁴⁾, als "die Normen, die das Verhalten der Staaten untereinander regeln und die auf zwischenstaatlichen Vereinbarungen beruhen"⁵⁾, als "die Gesamtheit der Richtlinien und Handlungsgrundsätze, die für Kulturstaaen in ihren wechselseitigen Beziehungen verbindlich sind"⁶⁾, als "Gesamtheit der Gewohnheits- und Vertragsregeln, welche als rechtlich bindend von den Staaten in ihrem Verkehr mit einander angesehen werden"⁷⁾, als

2) Vgl. v. LISZT-FLEISCHMANN, a.a.O., S. 85; HEILBORN, Subjekte des Völkerrechts, a.a.O., S. 684; KUNZ, Staatenverbindungen, a.a.O., S. 44; APELT, a.a.O., S. 161, 165; SCHWARZENBERGER, Einführung, S. 41; GRASSI, a.a.O., S. 87, 92, 100; GURADZE, a.a.O., S. 12; BERBER, Völkerrecht, S. 110.

3) Vgl. HATSCHKE, Völkerrecht, S. 20; v. LISZT-FLEISCHMANN, a.a.O., S. 85; GRASSI, a.a.O., S. 101; v. d. HEYDTE, Rechtssubjekt und Rechtsperson, a.a.O., S. 242 f.; DAHM, a.a.O., Bd. I, S. 71; BERBER, Völkerrecht, S. 111.

4) GUGGENHEIM, Völkerrecht, Bd. I, S. 1.

5) ANZILOTTI, a.a.O., S. 34.

6) BRIERLY, a.a.O., S. 1.

7) OPPENHEIM-LAUTERPACHT, a.a.O., S. 4: "Law of

"Gesamtheit von Regeln, die die Beziehungen zwischen Staaten beherrschen" ⁸⁾, als "der Inbegriff der Rechtsregeln, die die gegenseitigen Verhältnisse zwischen den Rechtsstaaten regeln" ⁹⁾ oder als "Inbegriff der Rechtssätze, welche die Beziehungen der zu einer Gemeinschaft verbundenen Staaten regeln". ¹⁰⁾ Dabei sind als Staaten im Sinne dieser Begriffsbestimmungen nur unabhängige oder souveräne Staaten anzusehen. ¹¹⁾

Andere Autoren, wie z. B. DUGUIT, POLITIS und SPIROPOULOS ¹²⁾ vertreten in krassem Gegensatz zu der klassischen Lehre die Ansicht, nur Individuen könnten Völkerrechtssubjekte sein, da nur Individuen Träger von Rechten und Pflichten und damit Rechtssubjekte sein könnten. Die Staaten seien im Völkerrecht lediglich Agenten oder Vertreter ihrer Staatsangehörigen.

Die Auffassung, daß allein souveräne Staaten Völkerrechtssubjekte sein können, wird heute durchweg als zu eng angesehen und in dieser strengen Form nur noch

Nations or International Law (Droit des gens, Völkerrecht) is the name for the body of customary and treaty rules which are considered legally binding by States in their intercourse with each other."

- 8) HACKWORTH, a.a.O., S. 1: "International Law consists of a body of rules governing the relations between states."
- 9) LUNDBORG, Staatenverbindungen, S. 14.
- 10) WALDKIRCH, a.a.O., S. 5.
- 11) Vgl. GRASSI, a.a.O., S. 101. - Weitere Definitionen des Völkerrechts in dieser klassischen Form sind wiedergegeben bei BERBER, Völkerrecht, S. 1, und bei KOROWICZ, a.a.O., S. 9 ff. Eine umfangreiche Aufstellung der Vertreter der klassischen Theorie findet sich bei GRASSI, a.a.O., Anm. 4, S. 101 f.
- 12) Vgl. DUGUIT, a.a.O., S. 713 ff., 725; POLITIS, a.a.O., S. 5 ff.; SPIROPOULOS, a.a.O., S. 195 ff.; weitere Nachweise bei GRASSI, a.a.O., Anm. 22, S. 109 f.; s. auch BERBER, Völkerrecht, S. 111 und S. 172 Anm. 2 und KOROWICZ, a.a.O., S. 11 f.

selten vertreten. ¹³⁾ In ihrer extremen Art ist sie ebenso wie die Ansicht, nur Individuen könnten Völkerrechtssubjekte sein, mit der Wirklichkeit von heute unvereinbar. Nach der heute herrschenden Ansicht werden auch einige internationale Organisationen, z. B. die Vereinten Nationen, und unter gewissen Umständen auch Gruppen von Individuen und Individuen als solche, z. B. Aufständische und Kriegsführende ¹⁴⁾, als Subjekte des Völkerrechts anerkannt. ¹⁵⁾ ¹⁶⁾ Allerdings regelt das Völkerrecht auch in der Gegenwart in erster Linie die zwischenstaatlichen Beziehungen. Wenn auch die souveränen Staaten nicht mehr als die einzigen Völkerrechtssubjekte angesehen werden können, müssen sie doch

-
- 13) Vgl. VERDROSS, Verfassung, S. 115 ff., 118 ff.; KLEIN, Mittelbare Haftung, a.a.O., S. XXVII ff., 132 ff.; MOSLER, Völkerrecht in der Praxis, a.a.O., S. 5 f.; GRASSI, a.a.O., S. 101; GURADZE, a.a.O., S. 5 ff., 12; BERNHARDT, a.a.O., S. 6, 20; BERBER, Völkerrecht, S. 111, 172 Anm. 1.
- 14) Vgl. Berber, Völkerrecht, S. 237 ff.
- 15) Vgl. hierzu die Nachweise bei GRASSI, a.a.O., Anm. 12, S. 105 f., und BERBER, Völkerrecht, S. 172 Anm. 3.
- 16) An der strengen klassischen Definition des Völkerrechts hält besonders hartnäckig die sowjetische Völkerrechtswissenschaft fest. So definiert E. A. KQROWIN in dem Lehrbuch des Völkerrechts, herausgegeben von der Akademie der Wissenschaften der UdSSR, auf S. 1 Völkerrecht als "die Gesamtheit der Normen, die die Beziehungen zwischen den Staaten im Prozeß ihres Kampfes und ihrer Zusammenarbeit regeln, der Sicherung ihrer friedlichen Koexistenz dienen, den Willen der herrschenden Klassen dieser Staaten ausdrücken und erforderlichenfalls durch Zwang garantiert werden, der von den Staaten individuell oder kollektiv ausgeübt wird." Eine Ausdehnung der Anwendung von Völkerrechtsnormen über den Kreis der Staaten hinaus auf weitere Völkerrechtssubjekte wird von der sowjetischen Völkerrechtswissenschaft strikt abgelehnt. Auf S. 86 a.a.O. heißt es dementsprechend: "In der bürgerlichen juristischen Literatur der Gegenwart sprechen sich verschiedene Wissenschaftler (Ph. Jessup, H. Lauterpacht, G. Scelle u.a.) dafür aus, den Kreis der Völkerrechtssubjekte zu erweitern; sie rechnen auch internationale Organisationen und sogar natürliche Personen

als die typischen Völkerrechtssubjekte bezeichnet werden. ¹⁷⁾

Völkerrecht kann daher mit der heute herrschenden Völkerrechtslehre definiert werden als die Gesamtheit der Rechtsnormen, die die Beziehungen der Völkerrechtssubjekte untereinander regeln, wobei Völkerrechtssubjekte im wesentlichen die souveränen Staaten, aber auch andere Träger völkerrechtlicher Rechte und Pflichten sind. ¹⁸⁾

II. Was ist unter "allgemeinem" Völkerrecht zu verstehen?

Da das Wort "allgemein" mehrere Bedeutungen haben kann, muß für den Begriff des "allgemeinen Völkerrechts" zunächst festgestellt werden, welche Bedeutung dem Wort "allgemein" in diesem Zusammenhang zukommt.

zu den Völkerrechtssubjekten. Diese Auffassung steht jedoch im Widerspruch zum Wesen des Völkerrechts, das als zwischenstaatliches Recht die Beziehungen zwischen den Staaten auf der Grundlage ihrer souveränen Gleichheit regeln soll." - Vgl. hierzu auch BERBER, Völkerrecht, S. 112, und GRASSI, a.a.O., S. 101 f.

- 17) Vgl. KUNZ, Staatenverbindungen, a.a.O., S. 43 f.; KLEIN, Mittelbare Haftung, a.a.O., S. 31; GUGGENHEIM, Völkerrecht, Bd. I, S. 161; OPPENHEIM-LAUTERPACHT, a.a.O., S. 5 f., 19 ff., 636 ff.; SCHWARZENBERGER, International Law, S. 15, 137; ders., Einführung, S. 42 f.; MOSLER, Völkerrechtliche Wirkung, a.a.O., S. 132 ff.; DAHM, a.a.O., Bd. I, S. 71 ff.; BERBER, Völkerrecht, S. 8 f.

- 18) Vgl. auch folgende Definitionen, denen die hier getroffene im wesentlichen entspricht:

STRUPP, Grundzüge, S. 14: "Völkerrecht ist der Inbegriff der Rechtsnormen, welche Rechte und Pflichten der zur Völkerrechtsgemeinschaft gehörigen Staaten (ich nenne sie: ordentliche Völkerrechtssubjekte) und anderer von Staaten zu Völkerrechtssubjekten erhobener Kollektivitäten (außerordentliche Völkerrechtssubjekte) zum Gegenstand haben."

SCHWARZENBERGER, Einführung, S. 13: "Völkerrecht ist der Inbegriff der Rechtsregeln, die zwischen unabhängigen Staaten und anderen als Völkerrechtssubjekten anerkannten Einheiten Anwendung finden."

Vgl. auch BERBER, Völkerrecht, S. 9.

Nach dem Sprachgebrauch wird das Wort allgemein einmal im Gegensatz zu besonders oder speziell, zum andern im Gegensatz zu partikulär verwendet. Bei dem Gegensatzpaar allgemein - besonders (speziell) wird auf das Wesen, auf den allgemeinen oder besonderen (speziellen) Charakter, bei dem Gegensatzpaar allgemein - partikulär auf den Geltungsbereich abgestellt. ¹⁹⁾

In dem Begriff "allgemeines Völkerrecht" bezieht sich das Wort allgemein auf den Umfang der Verbreitung des Völkerrechts innerhalb der Völkerrechtsgemeinschaft, also auf den Geltungsbereich des Völkerrechts. Unterschiedlich sind die Meinungen in der Literatur darüber, wie weit das Völkerrecht verbreitet sein muß, um als allgemein angesehen werden zu können. ²⁰⁾

Gelegentlich wird die Ansicht vertreten, Völkerrecht sei nur dann allgemein, wenn es von allen Völkerrechtssubjekten ohne Ausnahme ausdrücklich als verbindlich anerkannt worden sei (Unanimität). Andere Autoren sind der Meinung, es genüge, wenn die überwiegende Mehrheit der Völkerrechtssubjekte den Völkerrechtssatz als verbindlich anerkenne (Quasi-Unanimität); auch dann gelte er als allgemeines Völkerrecht. Eine dritte Lehrmeinung geht dahin, daß auf ausdrückliche Anerkennung verzichtet werden könne und stillschweigende Anerkennung dann anzunehmen sei, wenn keine ausdrückliche Ablehnung vorliege. Nach dieser Lehre liegt eine Anerkennung in weitem Umfang vor, da diejenigen Völkerrechtssubjekte, die von einem bestimmten Völkerrechtssatz nicht betroffen werden, nur in sehr seltenen Fällen ausdrück-

19) Vgl. VERDROSS, Verfassung, S. 92 ff.; OPPENHEIM-LAUTERPACHT, a.a.O., S. 5; AUBIN, a.a.O., S. 119; v. MANGOLDT-KLEIN, a.a.O., Art. 25, Anm. III 2 b, S. 675 f.

20) Vgl. SCHÜBBE, a.a.O., S. 29 ff., insbesondere S. 37 ff. mit eingehender Stellungnahme zu den verschiedenen Ansichten und mit umfangreichen Literaturnachweisen.

lich Stellung nehmen werden. Auf diese Weise wird der Grundsatz absoluter Unanimität gewahrt, ohne daß ein wesentlicher Unterschied zu der Ansicht, die Anerkennung durch die überwiegende Mehrheit der Völkerrechtssubjekte genüge zur Entstehung allgemeinen Völkerrechts, besteht.

Eine einheitliche Ansicht hat sich weder im Völkerrecht noch im Staatsrecht zu dieser Frage gebildet. Die Meinung, Völkerrecht sei dann als allgemein anzusehen, wenn es von der überwiegenden Mehrheit der Völkerrechtssubjekte als verbindlich anerkannt und von den übrigen Völkerrechtssubjekten nicht ausdrücklich abgelehnt werde, ist jedoch im Staatsrecht und wohl auch im Völkerrecht herrschend. Absolute Unanimität wird heute - soweit ersichtlich ist - nicht mehr gefordert. ²¹⁾

-
- 21) Aus der großen Zahl der Autoren des Staats- und Völkerrechts, die keine ausdrückliche Anerkennung durch sämtliche Völkerrechtssubjekte fordern, sondern eine mehr oder minder umfangreiche Anerkennung genügen lassen, seien hier genannt:

STIER-SOMLO, Reichsstaatsrecht, § 52, Anm. 1 a, S. 340; GEBHARD, a.a.O., Art. 4, Anm. 3 a, S. 82; ANSCHÜTZ, Reichsverfassung, Art. 4, Anm. 4, S. 64; MENZEL, a.a.O., Art. 25, Anm. II 2; KOELLREUTTER, a.a.O., S. 89; v. MANGOLDT-KLEIN, a.a.O., Art. 25, Anm. III 2 b, S. 675 f. (mit weiteren Nachweisen); MAUNZ, Deutsches Staatsrecht, S. 273; v. LISZT-FLEISCHMANN, a.a.O., S. 15; FLEISCHMANN, a.a.O., S. 220; HEILBORN, Grundbegriffe, a.a.O., S. 57; OPPENHEIM-LAUTERPACHT, a.a.O., S. 15 ff.; GUGGENHEIM, Völkerrecht, Bd. I, S. 47 f.; VERDROSS, Verfassung, S. 92 ff.; PARDON, a.a.O., S. 60 ff.; DAHM, a.a.O., Bd. I S. 16, 65; HAMANN, a.a.O., Art. 25, Anm. B 1, S. 230.

III. Was bedeutet "Regeln" des allgemeinen Völkerrechts?

Während für die Beantwortung der Frage, ob eine Völkerrechtsnorm als allgemein anzusehen sei, die Verbreitung der Völkerrechtsnorm innerhalb der Völkerrechtsgemeinschaft maßgebend ist, muß man bei der Untersuchung, welche Völkerrechtsnorm "Regel" des allgemeinen Völkerrechts ist, auf den Inhalt der Norm abstellen. Als Regeln können nur objektive und abstrakte Rechtsnormen bezeichnet werden. ²²⁾ Subjektive Berechtigungen und Verpflichtungen und konkrete, auf einen bestimmten Fall bezogene Normen können keine Regeln sein. ²³⁾

IV. Zusammenfassung

Regeln des allgemeinen Völkerrechts sind danach diejenigen objektiven und abstrakten Rechtsnormen, die, von der überwiegenden Mehrheit der Völkerrechtssubjekte als verbindlich anerkannt, die Beziehungen der Völkerrechtssubjekte untereinander regeln, wobei Völkerrechtssubjekte im wesentlichen die souveränen Staaten, aber auch andere Träger völkerrechtlicher Rechte und Pflichten sind. ²⁴⁾

22) Vgl. SCHÜBBE, a.a.O., S. 25, 95; v. MANGOLDT-KLEIN, a.a.O., Art. 25, Anm. III 2 a, S. 675; ANSCHÜTZ, Reichsverfassung, Art. 4, Anm. 3.

23) Vgl. SCHÜBBE, a.a.O., S. 24 f.; v. MANGOLDT-KLEIN, a.a.O., Art. 25, Anm. III 2 a, S. 675.

24) Die Frage, ob zwischen dem Begriff "Regeln des allgemeinen Völkerrechts" im Thema dieser Arbeit und dem Begriff "allgemeine Regeln des Völkerrechts" in Art. 25 BGG ein inhaltlicher Unterschied besteht - hierauf deutet die unterschiedliche Formulierung hin -, kann im Rahmen dieser Arbeit nicht beantwortet werden. Hierzu wären umfangreiche Untersuchungen notwendig, die den Rahmen der Arbeit sprengen würden.

2. Teil:

Gelten die Regeln des allgemeinen Völkerrechts für

die Beziehungen von Einzelstaaten untereinander im

Bundesstaat?

Die hier aufgeworfene Frage ist der im Thema gestellten logisch vorrangig. Bevor untersucht werden kann, wie weit die Regeln des allgemeinen Völkerrechts für die Beziehungen von Einzelstaaten untereinander im Bundesstaat gelten, ist zu prüfen, ob eine Anwendung solcher Regeln überhaupt möglich ist.

I. Finden die Regeln des allgemeinen Völkerrechts unmittelbar Anwendung?

Der Anwendungsbereich des Völkerrechts wird durch das Völkerrecht bestimmt und festgelegt. Die Frage, ob eine unmittelbare Anwendung der Regeln des allgemeinen Völkerrechts für die Beziehungen von Einzelstaaten untereinander im Bundesstaat möglich ist, ist daher vom Völkerrecht her zu beurteilen.

Wie bereits bei der Untersuchung des Begriffs Völkerrecht festgestellt worden ist ¹⁾, sind die souveränen Staaten die typischen Völkerrechtssubjekte. Schon aus der Definition des Völkerrechts ergibt sich, daß Völkerrecht in der Hauptsache zwischen souveränen Staaten Anwendung findet. Im Gegensatz hierzu ist nach allgemeinem Völkerrecht der innerstaatliche Bereich souveräner Staaten völkerrechtsfrei, d. h. im innerstaatlichen Bereich findet Völkerrecht unmittelbar keine Anwendung. Das allgemeine Völkerrecht erwähnt eine unmittelbare Anwendung von Völkerrechtssätzen im innerstaatlichen Rechtsbereich nicht. Vom Völkerrecht her betrachtet ist es den souveränen Staaten vielmehr selbst über-

1) Vgl. oben 1. Teil, Abschnitt I, S. 3 ff., 7.

lassen, ihre inneren Angelegenheiten zu regeln. Im innerstaatlichen Bereich erzeugt eine Regel des allgemeinen Völkerrechts daher Rechte und Pflichten nur, wenn sie durch staatlichen Hoheitsakt für anwendbar erklärt worden ist. Nur durch einen derartigen Staatsakt erlangt die völkerrechtliche Norm für die innerstaatlichen Organe und Rechtssubjekte Verbindlichkeit, während sie ohne Vermittlung des Staates im innerstaatlichen Bereich keine bindende Wirkung hat. 2)

Ob die Beziehungen von Einzelstaaten eines Bundesstaates untereinander Beziehungen souveräner Staaten untereinander sind und daher durch das Völkerrecht geregelt werden oder zu dem innerstaatlichen Bereich

-
- 2) Vgl. VERDROSS, Völkerrecht, S. 74, 162 ff.; MOSLER, Völkerrecht in der Praxis, a.a.O., S. 7; BERBER, Völkerrecht, S. 35, 104 ff.; v. MANGOLDT-KLEIN, a.a.O., Art. 59, Anm. II 4 c, S. 1127, und Anm. IV 7 b, S. 1147. - Vgl. außerdem Art. 2 Nr. 7 der Satzung der Vereinten Nationen:
"Keine Bestimmung der vorliegenden Satzung soll den Vereinten Nationen das Recht geben, sich in Angelegenheiten, die im wesentlichen zur inneren Zuständigkeit eines Staates gehören, einzumischen, noch die Mitglieder verpflichten, derartige Angelegenheiten einer Regelung nach dem in der vorliegenden Satzung vorgesehenen Verfahren zu unterwerfen, ..." (Die Satzung der VN und das Statut des IGH werden zitiert nach BARANDON, a.a.O.)

Zu der Frage, was als innere Angelegenheit eines Staates zu gelten hat, vgl. WEHBERG, a.a.O.

In Art. 2 der Satzung der Vereinten Nationen hat lediglich ein allgemeiner Grundsatz für die Vereinten Nationen seinen Niederschlag gefunden. Aus diesem allgemeinen Grundsatz ergibt sich, daß eine Regelung der inneren Angelegenheiten souveräner Staaten durch Regeln des allgemeinen Völkerrechts nicht möglich ist, soweit nicht aus besonderen Gründen diese Angelegenheiten ihren internen Charakter verloren und internationale Bedeutung erlangt haben.

Vgl. auch speziell für den Bundesstaat VERDROSS, Verfassung, S. 122 f.

eines souveränen Staates gehören und damit einer unmittelbaren Anwendung völkerrechtlicher Regeln von vornherein entzogen sind, ist abhängig von der Rechtsnatur des Bundesstaates und der Einzelstaaten im Bundesstaat. Die Untersuchung der Rechtsnatur des Bundesstaates und der Einzelstaaten im Bundesstaat ist daher die Aufgabe der folgenden Erörterungen.

1. Welche staatsrechtliche Natur haben ein Bundesstaat und insbesondere die Einzelstaaten im Bundesstaat?

Seit der Gründung der Bundesstaaten in Nordamerika, der Schweiz und Deutschland galt dem Problem, welche staatsrechtliche Natur der Bundesstaat und die Gliedstaaten eines Bundesstaates haben, besonderes Interesse. In der Literatur nimmt dieses Problem einen weiten Raum ein. Außer in den speziellen Abhandlungen hierüber von WAITZ ³⁾, v. SEYDEL ⁴⁾, BRIE ⁵⁾, LIEBE ⁶⁾, BAKE ⁷⁾, Georg JELLINEK ⁸⁾, BOREL ⁹⁾, WESTERKAMP ¹⁰⁾, LE FUR ¹¹⁾, RAUSCHENBERGER ¹²⁾, NAWIASKY ¹³⁾, KUNZ ¹⁴⁾,

-
- 3) WAITZ, Wesen des Bundesstaates.
 - 4) SEYDEL, Bundesstaatsbegriff.
 - 5) BRIE, Bundesstaat.
 - 6) LIEBE, Sind die zu einem Bundesstaat vereinigten Staaten souverän?
 - 7) BAKE, Beschouwingen over den Statenbond en den Bondsstaat.
 - 8) Georg JELLINEK, Staatenverbindungen.
 - 9) BOREL, Etude sur la souveraineté et l'Etat fédératif.
 - 10) WESTERKAMP, Staatenbund und Bundesstaat.
 - 11) LE FUR, Etat fédéral et confédération d'Etats.
 - 12) RAUSCHENBERGER, Das Bundesstaatsproblem.
 - 13) NAWIASKY, Bundesstaat.
 - 14) KUNZ, Staatenverbindungen.

MOUSKHELI ¹⁵⁾, CELLIER-BORCHARDT ¹⁶⁾, USTERI ¹⁷⁾, WHEARE ¹⁸⁾ u.a. wird es in den Werken des allgemeinen Staatsrechts und des Staatsrechts der verschiedenen Bundesstaaten und auch in der Völkerrechtsliteratur dargestellt. ¹⁹⁾ Trotzdem kann die Untersuchung dieses Themas noch nicht als abgeschlossen betrachtet werden, da eine endgültige und allgemein anerkannte Lösung noch nicht gefunden worden ist.

Eine bedeutende Rolle bei den Versuchen zur Lösung des Bundesstaatsproblems spielt der Begriff der Souveränität. Die moderne Lehre von der Souveränität geht von BODIN aus. Dieser definiert die Souveränität als "höchste, von den Gesetzen unabhängige Gewalt über Bürger und Untertanen". ²⁰⁾ Diesen Begriff der Souveränität verwendet BODIN für seine Definition des Staates ²¹⁾, und zwar sieht er die Souveränität als wesentliches Merkmal des Staates an. Nach BODIN ist nur der Staat souverän, der unabhängig und im Besitz unbeschränkter, höchster Herrschaftsmacht ist. ²²⁾ Diese Auffassung von der Souveränität hindert BODIN jedoch nicht daran, die Grenze der staatlichen

15) MOUSKHELI, La theorie juridique de l'Etat fédéral.

16) CELLIER-BORCHARDT, Beitrag zur Lehre von der Souveränität (Die staatsrechtliche Natur der Glieder eines Bundesstaates).

17) USTERI, Theorie des Bundesstaates.

18) WHEARE, Föderative Regierung.

19) Vgl. hierzu auch die Literatur bei KUNZ, Staatenverbindungen, a.a.O., S. 595 ff. und bei USTERI, a.a.O., S. 355 ff.

20) BODIN, a.a.O., Lib. I, Cap. VIII, S. 123:
"Majestas est summa in cives ac subditos
legibusque soluta potestas, ..."

21) BODIN, a.a.O., Lib. I, Cap. I, S. 1, definiert:
"Respublica est familiarum rerumque inter ipsas
communium summa potestate ac ratione moderata
multitudo."
Vgl. auch Lib. I, Cap. VIII, S. 123 f.

22) Vgl. CELLIER-BORCHARDT, a.a.O., S. 13 ff.

Macht in den göttlichen Geboten und den Naturgesetzen zu sehen und anzuerkennen. 23) 24)

Erst zeitlich nach BODIN wird die Souveränität als absolute Allmacht des Staates angesehen, die auch durch die göttlichen Gesetze und das Naturrecht nicht mehr beschränkt ist. Dies geschieht in geschichtlicher Sicht zur Begründung und Verteidigung der unbeschränkten Gewalt des Monarchen im Zeitalter des Absolutismus. 25)

Gleichzeitig wird die Unterscheidung in die innere oder staatsrechtliche und die äußere oder völkerrechtliche Souveränität, die schon bei BODIN anklingt, schärfer herausgestellt. Hierbei wird die äußere oder völkerrechtliche Souveränität - auch als Unabhängigkeit bezeichnet 26) - immer mehr in den Vordergrund gestellt. 27) Im wesentlichen bleibt jedoch auch nach BODIN die von ihm aufgestellte Definition der Souveränität gültig. Die Souveränität als höchste, unabhängige und unbeschränkte Herrschaftsmacht wird allgemein als wesent-

23) BODIN, a.a.O., Lib. I, Cap. VIII, S. 134 f.:
"Sed legib. divinis ac naturalibus, principes omnes ac populi aequae obligantur, quas qui per-rumpere, aut infirmare tentabunt, divinae maiestatis indicia non effugient. Quod igitur in Republica imperium legib. solutum diximus, nihil ad divinas aut naturae leges pertinet."

24) Nach damaliger Auffassung gehörte auch das Völkerrecht zum Naturrecht. BODIN sah also die Souveränität des Staates begrenzt durch das Völkerrecht. Vgl. KUNZ, Staatenverbindungen, a.a.O., S. 25; BERBER, Völkerrecht, S. 120, Anm. 10.

25) Vgl. Georg JELLINEK, Allgemeine Staatslehre, S. 453; Alfred KRÜGER, a.a.O., S. 21; KUNZ, Staatenverbindungen, a.a.O., S. 25.

26) Vgl. REHM, a.a.O., S. 50 f.; Georg JELLINEK, Allgemeine Staatslehre, S. 475, Anm. 1 (mit weiteren Nachweisen); KUNZ, Staatenverbindungen, a.a.O., S. 26; CELLIER-BORCHARDT, a.a.O., S. 16; Herbert KRÜGER, Art. Souveränität, a.a.O.; BERBER, Völkerrecht, S. 123 ff.

27) Wenn zum Teil äußere Souveränität oder Unabhängigkeit allein als Souveränität angesehen und die innere Souveränität völlig vernachlässigt wird, so entspricht das nicht mehr der von BODIN begründeten Lehre von der Souveränität. Es ist schon unrichtig,

liches Merkmal des Staates betrachtet. Ein Gemeinwesen ohne Souveränität gilt nicht als Staat.

Zweifel an der Richtigkeit dieses durchweg als feststehend anerkannten Begriffes der Souveränität und der Verwendung dieses Begriffes als essentielles Merkmal des Staates kamen in weiterem Umfang erst mit der Gründung der modernen Bundesstaaten auf. Da die neuen Bundesstaaten mit der bis dahin herrschenden Theorie von der Souveränität als einem wesentlichen Merkmal des Staates nicht ohne weiteres erklärt werden konnten, war man gezwungen zu untersuchen, ob diese Theorie richtig und weiterhin haltbar war. So wurden verschiedene Theorien über den Bundesstaat herausgearbeitet, je nachdem, ob die Souveränität als wesentliches Merkmal des Staates beibehalten und der Bundesstaat oder die Einzelstaaten als souverän angesehen wurden.

Im folgenden sollen die wesentlichsten der bisher aufgestellten Theorien über den Bundesstaat kurz dargestellt werden, wobei insbesondere auf die staatsrechtliche Einordnung der Einzelstaaten geachtet werden soll. Dabei kann nur mit wenigen Worten auf einige Punkte hingewiesen werden, die für oder gegen die Richtigkeit der betreffenden Theorie sprechen. Es wird sich herausstellen, welcher Theorie der Vorzug zu geben ist.

a) Wenn Bund und Glieder souveräne Staaten sind

Die ersten Erörterungen staatsrechtlicher Art über den Aufbau eines modernen Bundesstaates sind auf das engste verknüpft mit der Gründung der Vereinigten Staaten von Amerika im Jahre 1787. In einer fortlaufenden Reihe von Aufsätzen veröffentlichten die amerikanischen Autoren Alexander HAMILTON, James MADISON und John JAY

die äußere und die innere Souveränität als Teile der Souveränität zu bezeichnen, wenn damit die Teilbarkeit der Souveränität anerkannt werden soll.

in der Zeitschrift "THE FEDERALIST" kritische Betrachtungen über die neue Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika. ²⁸⁾ Hierin rechtfertigten die Autoren den Aufbau der Vereinigten Staaten als Bundesstaat im Gegensatz zu dem zunächst nach der Lösung der englischen Kolonien vom Mutterland gebildeten Staatenbund. ²⁹⁾ In dem Staatenbund von 1777 ³⁰⁾, einer Konföderation der souveränen Staaten, die ihre Unabhängigkeit von England erkämpft hatten, richtete sich die dem Bund eingeräumte Herrschaftsmacht allein an die angeschlossenen Staaten. Als wesentliche Veränderung der neuen Verfassung gegenüber dem Staatenbund sahen die Autoren des FEDERALIST die Bestimmungen der Verfassung an, die der Bundesgewalt das Recht einräumten, die Bürger unmittelbar bindende Vorschriften zu erlassen. ³¹⁾ ³²⁾

Während bisher allein die Einzelstaaten Souveränität besaßen, sahen HAMILTON, MADISON und JAY Bund und Einzelstaaten als souverän an. Die Kompetenzen wurden durch die Verfassung auf Bund und Einzelstaaten verteilt. Dabei sollte eine Kompetenz, für die keine ausdrückliche Regelung vorhanden war, den Einzelstaaten zustehen. ³³⁾ Auch die Souveränität wurde als geteilt angesehen. Im

-
- 28) Vgl. die deutsche Übersetzung der im FEDERALIST erschienenen Aufsätze bei ERMACORA, Der Föderalist, 1960.
- 29) Eine Unterscheidung zwischen Staatenbund und Bundesstaat im Ausdruck ist allerdings zu dieser Zeit noch nicht zu finden.
- 30) Der Entwurf der Konföderation wurde am 15. November 1777 durch den Kongress angenommen, trat jedoch erst am 2. März 1781 nach Ratifikation durch die gesetzgebenden Körperschaften der Einzelstaaten in Kraft. - Vgl. MÖLL, a.a.O., S. 18 f.
- 31) Vgl. z. B. Art. I Sect. 8 USC; ebenso Amendments Art. 13 Sect. 2, Art. 14 Sect. 5, Art. 15 Sect. 2, Art. 16 etc.
- 32) Vgl. FEDERALIST Nr. 15 (HAMILTON).
- 33) Vgl. Art. X USC: "The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people."

Rahmen ihrer Kompetenzen galten Bund und Einzelstaaten als souverän.

In Europa wurde diese Theorie von der geteilten Souveränität bekannt durch die Abhandlung de TOCQUEVILLES über die Demokratie in Amerika. ³⁴⁾ Von der französischen Regierung auf eine Studienreise in die Vereinigten Staaten geschickt ³⁵⁾, lernte de TOCQUEVILLE die amerikanische Verfassung und das dortige Staatsleben auf das beste kennen. So ist es auch nicht weiter erstaunlich, daß die von ihm vertretenen Ansichten durchweg mit den von HAMILTON, MADISON und JAY im FEDERALIST dargestellten Theorien übereinstimmen.

Den Unterschied zwischen dem Staatenbund von 1777 und der Union von 1787 sieht de TOCQUEVILLE ebenfalls darin, daß die Bundesgewalt sich unmittelbar an die Bürger wenden kann, soweit ihre Kompetenz reicht. Er hält die Teilung der Souveränität für das Prinzip, auf dem alle Bundesstaaten beruhen. ³⁶⁾ Sowohl der Bund als auch die Einzelstaaten sind auf bestimmten Gebieten souverän. Wo dem Bund die Kompetenz zusteht, ist der Bund, wo den Einzelstaaten die Kompetenz zusteht, sind die Einzelstaaten souverän. Dabei sieht de TOCQUEVILLE den Bund, soweit die Verfassung keine abweichende Regelung trifft, nur auf den Gebieten als kompetent an, die für die Einzelstaaten von gemeinsamem Interesse sind. Insoweit sieht er die Union als die Verschmelzung mehrerer Völker zu einem einzigen Volk an, während auf allen übrigen Gebieten den Einzel-

34) Alexis de TOCQUEVILLE, De la Démocratie en Amérique.

35) Vgl. van den HOUTEN, a.a.O., S. 9.

36) Vgl. de TOCQUEVILLE, a.a.O., S. 169: "Le principe sur lequel reposent toutes les confédérations est le fractionnement de la souveraineté."

staaten die Kompetenz verbleibt. 37)

Die von de TOCQUEVILLE im Anschluß an die Ausführungen im FEDERALIST entwickelten Theorien wurden von Georg WAITZ übernommen und in seiner Abhandlung "Das Wesen des Bundesstaates" zu einer einheitlichen Theorie des Bundesstaates abgerundet, die lange Zeit allgemein anerkannt wurde.

WAITZ sieht den Bundesstaat als aus Staaten zusammengesetzten Staat an. Bundesstaat und Einzelstaaten sind für ihn souveräne Staaten. 38) Dabei hält er die Souveränität, die er der von BODIN begründeten Lehre entsprechend definiert als die Unabhängigkeit von jeder höheren Gewalt 39), für ein wesentliches Merkmal eines Staates. Die Teilung der Souveränität zwischen Bundesstaat und Einzelstaaten sieht er als Charakteristikum des Bundesstaates an. So erklärt er ausdrücklich: "Nur da ist ein Bundesstaat vorhanden, wo die Souveränität nicht dem einen und nicht dem andern, sondern beiden, dem Gesamtstaat (der Centralgewalt) und dem Einzelstaat (der Einzelstaatsgewalt), jedem innerhalb seiner Sphäre, zusteht." 40) Allerdings sieht WAITZ die Souveränität nicht dem Inhalt, sondern dem Umfang nach als geteilt an. 41) Die Sphäre, in der der Bundesstaat, und die Sphäre, in der die Einzelstaaten souverän sind, sind genau abgegrenzt. Für den gemeinsamen Teil des staatlichen Lebens, d.h. "für alle Angelegenheiten und Aufgaben des Staatslebens, welche der gemeinsamen Staatsgewalt überwiesen sind", untersteht das Volk unmittelbar der Bundesgewalt, wie es für den anderen Teil unmittel-

37) Vgl. de TOCQUEVILLE, a.a.O., S. 161: "On découvre ensuite une forme de société dans laquelle plusieurs peuples se fondent réellement en un seul quant à certains intérêts communs, et restent séparés et seulement confédérés pour tous les autres."

38) Vgl. WAITZ, Grundzüge, S. 165 f.

39) Vgl. WAITZ, Grundzüge, S. 18.

40) WAITZ, Grundzüge, S. 166.

41) Vgl. WAITZ, Grundzüge, S. 166.

bar der Einzelstaatsgewalt untersteht. 42) Daher hält es WAITZ auch für notwendig, daß der Bundesstaat ebenso wie die Einzelstaaten über eine eigene Regierung, eine selbständige ausführende Macht mit unmittelbaren Befugnissen gegenüber dem Volk und eigenen Geldmitteln und über eine eigene Rechtsprechung verfügt. Der Bund soll nicht allein die Möglichkeit zum Erlaß von Gesetzen haben, die unmittelbar an das Volk gerichtet sind, sondern auch über eine eigene Organisation zur Ausführung dieser Gesetze verfügen. Damit soll eine Unterordnung der Einzelstaaten unter den Bundesstaat als Ausführungsorgan des Bundesstaates und ebenfalls eine Abhängigkeit des Bundesstaates von den Einzelstaaten vermieden werden. 43) 44)

Die Argumentation gegen die Lehre von der geteilten Souveränität im Bundesstaat läßt sich dahingehend zusammenfassen, daß eine Teilung der Souveränität unmöglich ist. Nach der klassischen Definition der Souveränität, zu der sich auch WAITZ bekennt 45), ist die Souveränität als die höchste Macht im Staat ein Superlativ. Als solcher ist sie begrifflich

42) Vgl. WAITZ, Grundzüge, S. 168.

43) Vgl. WAITZ, Grundzüge, S. 168 ff.

44) Der Lehre von der geteilten Souveränität haben sich nach WAITZ viele Autoren angeschlossen. Bis zur Gründung des Deutschen Reiches von 1871 war diese Theorie durchaus herrschend, wurde dann jedoch von verschiedenen Seiten scharf angegriffen und kann seitdem als widerlegt gelten.

Über die Anhänger der WAITZschen Lehre vgl. USTERI, a.a.O., S. 152. Nachdem diese Bundesstaatstheorie bereits längere Zeit widerlegt war, verfaßte Josef HAUSMANN noch einen - allerdings vergeblichen - "Versuch einer Verteidigung der WAITZschen Bundesstaatstheorie" unter der Überschrift "Das Deutsche Reich als Bundesstaat". Vgl. HAUSMANN, a.a.O., S. 82 ff.

45) Vgl. WAITZ, Grundzüge, S. 18; s. auch oben S. 19, Anm. 39.

unteilbar. 46) Die höchste Macht im Staat kann nur einen Träger haben. Es ist nicht nur eine höhere, sondern auch eine gleich hohe Macht über denselben Rechtsträgern undenkbar.

Zu diesem logischen Fehler kamen die Vertreter dieser Lehre und insbesondere WAITZ, wie verschiedentlich herausgestellt worden ist 47), durch eine Verwechslung des Begriffes Kompetenz mit dem Begriff Souveränität. In Wirklichkeit ist nicht die Souveränität zwischen Bundesstaat und Einzelstaaten geteilt, was unmöglich ist, sondern die staatlichen Aufgaben sind auf Bundesstaat und Einzelstaaten v e r t e i l t. Daraus ergibt sich gleichzeitig, daß eine scharfe Trennung der Erstreckung verschiedener staatlicher Organisationen im Bundesstaat und in den Einzelstaaten auf bestimmte Sachgebiete, wie sie von WAITZ gefordert wird, nicht notwendig ist. Wie spätere bundesstaatliche Verfassungen gezeigt haben, ist es in einem Bundesstaat durchaus möglich, daß Bundesgesetze nicht in vollem Umfang durch die Verwaltung des Bundes, sondern zum Teil durch die Verwaltungen der Einzelstaaten ausgeführt werden. 48)

HAENEL 49) erkennt die Unmöglichkeit des WAITZschen Bundesstaatsbegriffes. Er lehnt die Teilung der Souveränität, die auch er als die höchste Macht im Staat und als wesentliches Merkmal des Staates ansieht 50),

46) Vgl. Georg JELLINEK, Allgemeine Staatslehre, S. 496 f.; KUNZ, Staatenverbindungen, a.a.O., S. 600; Alfred KRÜGER, a.a.O., S. 38 f.; CELLIER-BORCHARDT, a.a.O., S. 17, 32 ff., 43 (mit weiteren Nachweisen); USTERI, a.a.O., S. 92 f. (mit weiteren Nachweisen).

47) Vgl. z. B. KUNZ, Staatenverbindungen, a.a.O., S. 601; CELLIER-BORCHARDT, a.a.O., S. 40 ff.; van den HOUTEN, a.a.O., S. 16.

48) Vgl. z. B. Art. 83 BGG.

49) Albert HAENEL, Studien zum Deutschen Staatsrechte. Erste Studie. Die vertragsmäßigen Elemente der Deutschen Reichsverfassung, 1873; ders., Deutsches Staatsrecht, Bd. 1, 1892.

50) Vgl. HAENEL, Deutsches Staatsrecht, a.a.O., S. 113, 203.

ab und versucht, den Bundesstaat ohne Teilung der Souveränität zu konstruieren. Hierbei kommt er zu dem Ergebnis, daß nur eine Deutung möglich sei, "welche den Begriff des Staates mit seinen notwendigen Attributen weder in dem einen noch in dem andern Gemeinwesen noch gleichzeitig in beiden, in ihrer Sonderstellung betrachtet, sucht und findet, sondern nur in dem organischen Miteinander und in dem planmäßigen Zusammenwirken beider. Nicht der Einzelstaat, nicht der Gesamtstaat sind Staaten schlechthin, sie sind nur nach der Weise von Staaten organisierte und handelnde politische Gemeinwesen. Staat schlechthin ist nur der Bundesstaat als die Totalität beider." ⁵¹⁾ Hier taucht zum ersten Mal eine Dreiteilung des Bundesstaatsbegriffes auf. Neben dem Gesamtstaat und den Einzelstaaten existiert nach HAENEL noch der Bundesstaat als die Totalität von Gesamtstaat und Einzelstaaten, dem allein Souveränität zukommt. ⁵²⁾ Hiermit ist die sog. Gesamtsouveränität entwickelt.

Während HAENEL den Bundesstaat als Einheitsstaat ⁵³⁾ konstruiert ⁵⁴⁾, wenn dies auch nicht immer klar und

51) HAENEL, Studien, S. 63.

52) Dieses Ergebnis wird jedoch verwischt, wenn HAENEL selbst auf S. 66 (Studien) erklärt: "Allein hat der Gesamtstaat zugleich die Funktion, die Einzelstaaten einem Ganzen als Glieder einzureihen und diese Gliederung dauernd und fortbildend zu erhalten, so ist um dieser seiner Funktion willen, die ihm neben der unmittelbaren Erfüllung der ihm zugewiesenen Staatsaufgaben obliegt, der Gesamtstaat nicht etwas von dem Bundesstaat Verschiedenes, sondern der Bundesstaat selbst."

53) Der Einheitsstaat ist ein Staat mit nur einer einzigen Staatshoheit. Die organisatorischen Untergliederungen eines Einheitsstaates sind entweder reine staatliche Verwaltungsbezirke oder Selbstverwaltungskörperschaften. Vgl. MAUNZ, Deutsches Staatsrecht, S. 163.

54) Aus diesem Grunde könnte die Theorie HAENELs auch unter Abschnitt c) eingeordnet werden. Da jedoch v. GIERKE auf der Theorie HAENELs aufbaut, war schon hier auf diese Theorie einzugehen.

eindeutig zum Ausdruck gebracht wird, führt Otto v. GIERKE ⁵⁵⁾ den HAENELschen Gedanken der Gesamt-souveränität weiter, kommt aber dabei zu einer Konstruktion des Bundesstaates als Staatenstaat.

Nach GIERKE schließt der herrschende Staatsbegriff, der am Einheitsstaat entwickelt wurde, eine Mehrheit von Subjekten der staatlichen Macht in demselben Gemeinwesen aus. Zur Erfassung des Bundesstaates, der nach GIERKEs insoweit richtiger Ansicht nur als Staatenstaat ⁵⁶⁾ konstruiert werden kann, ist der herkömmliche Staatsbegriff daher umzugestalten. Dabei lehnt GIERKE es ab, die Souveränität zu teilen oder als wesentliches Merkmal der Staatsgewalt fallen zu lassen, und erklärt: "Wenn nun dennoch das moderne Rechtsbewußtsein mehrere Subjekte von Staatsgewalt in demselben Gemeinwesen anerkennt, so kann hierbei das Verhältnis schlechthin nur so gedacht sein, daß ein bestimmter Inbegriff von Rechten und Pflichten als eine höchste und unteilbare Machtsphäre konstituiert, jedoch eine Mehrheit von Subjekten zu deren gemeinschaftlicher Innehabung berufen ist." ⁵⁷⁾ Den Gesamtstaat und die Einzelstaaten in ihrer organischen Verbundenheit sieht er "als Subjekt der in ihrer Substanz ungeteilten Staatsgewalt" ⁵⁸⁾ an.

Wie bei HAENEL steht also auch nach der Konstruktion GIERKEs Gesamtstaat und Einzelstaaten in ihrer Zusammengehörigkeit die Souveränität als Gesamtsouveränität zu. Abweichend von HAENEL fährt GIERKE jedoch dann

55) Otto GIERKE, Labands Staatsrecht und die deutsche Rechtswissenschaft, 1883.

56) Gemeint ist hier und im folgenden der Staatenstaat im weiteren Sinne, d.h. der aus Staaten zusammengesetzte Staat, nicht aber die Vasallität. Der Staatenstaat in dem hier gebrauchten Sinn bildet also einen Gegensatz zum Einheitsstaat.

57) GIERKE, a.a.O., S. 1168.

58) GIERKE, a.a.O., S. 1168.

fort: "Diese organische Gemeinschaft ist nicht eine neue staatliche Person über ihren Komponenten. Denn es fehlt ihr an einer besonderen Organisation und an einem eigenen Organe. Sie darf aber ebensowenig als bloße Summe für sich stehender staatlicher Personen gedacht werden. Denn nur in einer bestimmten verfassungsmäßigen Verbundenheit, vermöge deren sie dauernd aneinander geknüpft und voneinander abhängig sind, haben die einzelnen staatlichen Personen an ihr Teil." ⁵⁹⁾ Dem Gesamtstaat kommt hierbei die Führungsrolle zu. Er ist das Haupt der Gemeinschaft. Beide Teile, der Gesamtstaat wie die Einzelstaaten, sind dabei wirklich staatliche Personen, da sie die "keiner höheren Person eingegliederten Mitträger der nur zur Ausübung unter sie verteilten einheitlichen staatlichen Sphäre" ⁶⁰⁾ sind. Nach GIERKE ist also der Bundesstaat die Vereinigung des Gesamtstaates und seiner Gliedstaaten zu einer organischen Gesamtheit ohne besondere Organisation und ohne eigene Organe, wobei die Gesamtheit weder eine neue staatliche Person, noch bloße Summe für sich stehender staatlicher Personen ist.

Dieser Konstruktion des Bundesstaates kann hier ebenfalls nicht gefolgt werden. Während gegen die WAITZsche Lehre hauptsächlich begriffliche Einwendungen vorzubringen waren, lassen sich die Theorien, wie sie von HAENEL und GIERKE aufgestellt worden sind, nicht mit den realen Gegebenheiten aller Bundesstaaten in Übereinstimmung bringen. Da jedoch die hier durchzuführenden Untersuchungen nach dem Thema nicht auf einen bestimmten Bundesstaat beschränkt werden können, kann nur einer Bundesstaatstheorie gefolgt werden, die alle in ihrem verfassungsrechtlichen Aufbau zum Teil recht unterschiedlichen Bundesstaaten erfaßt.

59) GIERKE, a.a.O., S. 1168 f.

60) GIERKE, a.a.O., S. 1170.

Gesamtstaat und Einzelstaaten sind bei aller Zusammengehörigkeit rechtlich und in ihrem verfassungs- und verwaltungsmäßigen Aufbau weitgehend voneinander getrennt. Die Willensbildung geht bei Gesamtstaat und Einzelstaaten selbständig vor sich, wenn auch die Einzelstaaten zum Teil in besonderen verfassungsmäßigen Organen an der Willensbildung des Gesamtstaates beteiligt sind. Darüber hinaus erfüllen die Einzelstaaten ihre staatlichen Aufgaben auf zahlreichen Gebieten auf Grund eigener Machtvollkommenheit. 61)

Diese Merkmale lassen sich nicht völlig in Übereinstimmung mit den Bundesstaatskonstruktionen HAENELs und GIERKEs bringen. Besonders deutlich tritt der Unterschied bei der HAENELschen Theorie zu Tage, der den Bundesstaat letztlich als dezentralisierten Einheitsstaat 62) ansieht, wenn er das auch nicht durchgehend klar zum Ausdruck bringt. Aber auch GIERKE ist der Ansicht, es gebe im Bundesstaat nur eine ihrer Substanz nach ungeteilte Staatsgewalt, der allein das wesentliche Merkmal der Staatsgewalt, die Souveränität zukomme. Wenn diese These auf die deutschen Bundesstaaten auch noch in gewissem Umfang zutreffen mag, so paßt sie nicht auf Bundesstaaten von der Art der Vereinigten Staaten. 63)

61) Vgl. LABAND, Staatsrecht, S. 81 ff.; REHM, a.a.O., S. 120 ff.; SEYDEL, Kommentar, S. 7; ANSCHÜTZ, Deutsches Staatsrecht, a.a.O., S. 20; Alfred KRÜGER, a.a.O., S. 49 f.

62) In einem dezentralisierten Einheitsstaat wird die Staatsgewalt zum Teil durch Selbstverwaltungskörperschaften ausgeübt, die nur der Rechtsaufsicht der Zentralbehörden unterstehen. Im Gegensatz dazu ist die Staatsgewalt in einem zentralisierten Einheitsstaat bei den Zentralbehörden zusammengefaßt und wird von diesen mit Hilfe weisungsgebundener Mittel- und Unterbehörden ausgeübt.

63) Eine Darstellung der verfassungsrechtlichen Unterschiede zwischen den verschiedenen Bundesstaaten ist im Rahmen dieses kurzen Überblickes über die wesentlichsten Theorien über den Bundesstaat nicht möglich. Hier soll zudem der Bundesstaatsbegriff abstrakt herausgearbeitet und danach geprüft werden, wie weit sich für das Problem der

Gerade an diesem klassischen Beispiel eines Bundesstaates wird klar werden, daß es in einem Bundesstaat nicht nur eine Staatsgewalt gibt, die zur Ausübung unter Gesamtstaat und Einzelstaaten verteilt ist, sondern der Gesamtstaat Staatsgewalt besitzt und auch den Einzelstaaten, und zwar jedem für sich, Staatsgewalt zukommt.

Ebenso wie WAITZ und GIERKE konstruiert auch NAWIASKY⁶⁴⁾ den Bundesstaat als Staatenstaat. NAWIASKY erkennt jedoch dem Bundesstaat und den Einzelstaaten volle Souveränität zu, die er als denkbar höchste Macht und daher als unteilbar ansieht. Für ihn ist Souveränität "eine Eigenschaftsbezeichnung der Herrschaft, der Staatsgewalt, die ihr aber nichts Neues hinzufügt, sondern etwas ihr Immanentes besonders unterstreicht".⁶⁵⁾ Als wesentlichsten Ertrag seiner Untersuchungen über den Bundesstaatsbegriff sieht NAWIASKY den Nachweis an, "daß Bundesstaatsgewalt und Gliedstaatsgewalt grundsätzlich auf gleicher Höhenstufe stehen, grundsätzlich gleichgeordnet sind"⁶⁶⁾, da zum Wesen einer Rechtsordnung gehöre, daß sie ursprünglich, nur aus eigener Macht abgeleitet ist.

Da Bundesstaat und Einzelstaaten jedoch zusammen eine höhere Einheit bilden, muß eine Teilung zwischen den Rechtsordnungen stattfinden. Wenn aber jede einzelne Rechtsordnung ursprünglich ist und auf eigenem Willen beruht, kann der Wille nicht geteilt sein. Für NAWIASKY ist daher nur eine Teilung der Kompetenz zwischen Bundesstaat und Einzelstaaten möglich. Da es sich bei der

Anwendbarkeit der allgemeinen Völkerrechtsregeln Folgerungen aus der Struktur der hauptsächlichsten konkreten Bundesstaaten ergeben. Vgl. dazu unten Abschnitt II, S. 50, Anm. 154, und 3. Teil, Abschnitt I 1 a, S. 70 f.

64) Hans NAWIASKY, Der Bundesstaat als Rechtsbegriff, 1920.

65) NAWIASKY, Bundesstaat, S. 47.

66) NAWIASKY, Bundesstaat, S. 47; vgl. auch dort S. 21.

Teilung der Kompetenz um die Aufgliederung einer Gesamtheit handelt, müssen die Kompetenz des Bundes und die der Einzelstaaten "komplementär sein, ineinandergreifen, wie die Falze zweier verbundener Bretter". 67)

Die Aufteilung der Kompetenz ist nach NAWIASKY das wichtigste Stück der bundesstaatlichen Ordnung. Um eine vollständige Aufteilung zu erreichen, wird dem Kompetenzkatalog üblicherweise der Grundsatz angefügt, daß nicht aufgezählte Kompetenzen dem Bundesstaat oder den Einzelstaaten zustehen sollen. Diese damit vollständige Kompetenzordnung ist nach NAWIASKY materieller Bestandteil der Verfassung des Bundesstaates und der Einzelstaaten. "Der Zusammenhang beider Rechtsordnungen ist also durch Verweisung von der einen auf die andere gegeben. Die Rechtsordnung des Bundes verweist wegen der nicht zur eigenen Kompetenz gehörenden Gegenstände auf die Rechtsordnung der Glieder, die Rechtsordnung der Glieder verweist wegen der nicht zu ihrer Kompetenz zählenden Materien auf die Rechtsordnung des Bundes." 68) Dabei gilt die Verweisung "kraft der inhärenten Bedingung der Gegenseitigkeit, nicht kraft einseitigen Auftrages oder einseitiger Vollmacht" 69), da das Verhältnis der Koordination zwischen Bundesstaat und Einzelstaaten gewahrt bleiben muß. Die gegenseitige Verweisung vom Bund auf die Glieder und umgekehrt beruht auf dem Willen beider Teile.

War es NAWIASKY bisher nur mit Hilfe der Fiktion der Verweisung von einer Rechtsordnung auf die andere möglich, an seiner Theorie, die zum Teil bestechende Lösungen aufweist, festzuhalten, so wird bei dem Versuch, das Problem der Kompetenzhoheit im Bundesstaat zu lösen, die Unhaltbarkeit der Theorie besonders deutlich.

67) NAWIASKY, Bundesstaat, S. 22.

68) NAWIASKY, Bundesstaat, S. 23 f.

69) NAWIASKY, Bundesstaat, S. 25.

NAWIASKY sieht die Kompetenzhoheit, die auch die Befugnis enthält, über die Existenz des Staates zu entscheiden, als wesentliches Erfordernis für den Staat an. Er lehnt jedoch den Schluß, daß Bundesstaat und Einzelstaaten daher nur dann vollwertige Staaten sein könnten, wenn beiden Kompetenzhoheit zukomme, ab und erklärt zur Begründung dazu: "Der gleichzeitige Besitz der Kompetenzhoheit durch mehrere ist aber logisch unmöglich. Auf diese Weise gäbe es überhaupt keinen Bundesstaat." ⁷⁰⁾ Für NAWIASKY ist die Kompetenzhoheit eine Kompetenz wie alle andern und kann ohne weiteres zugunsten des Bundes oder zugunsten der Glieder in den Kompetenzkatalog aufgenommen werden. Auf Grund der angenommenen Verweisung der Rechtsordnung des Bundes auf die der Einzelstaaten und umgekehrt beruht dann auch die Kompetenzhoheit wie die anderen Kompetenzen "nicht einseitig auf dem Willen des Teiles, dem sie zugewiesen ist, sondern ebensosehr auf dem Willen des Teiles, der sie abgegeben hat. Wenn daher der erstere die weitgehendsten Änderungen bis zur vollständigen Aufhebung vornimmt, so handelt er nicht gegen den Willen des andern, sondern nach dessen Willen, der ja darauf gerichtet ist, daß mit ihm nach dem Willen des ersteren verfahren wird." ⁷¹⁾

Diese sog. Lehre von der Doppelsouveränität ⁷²⁾ - von NAWIASKY später noch wiederholt dargestellt ⁷³⁾ und auch heute noch u. a. von MAUNZ ⁷⁴⁾ vertreten - läuft

70) NAWIASKY, Bundesstaat, S. 40.

71) NAWIASKY, Bundesstaat, S. 41.

72) Vgl. CELLIER-BORCHARDT, a.a.O., S. 131.

73) Vgl. z. B. NAWIASKY, Art. Staatenbund und Bundesstaat, a.a.O., S. 574 ff.; ders., Staatslehre, a.a.O., S. 150 ff. (§ 15 Ziff. 11 ff.); ders., Art. Bundesstaat, a.a.O., Sp. 276 ff.

74) Vgl. MAUNZ, Deutsches Staatsrecht, S. 159 ff.; MAUNZ-DÜRIG, a.a.O., Art. 20, Randnr. 5, 6.

auf die Anerkennung von zwei souveränen Staaten bei denselben Menschen hinaus. Ein solches Ergebnis ist jedoch logisch unmöglich.

Wie schon bei der Lehre von der geteilten Souveränität festgestellt worden ist ⁷⁵⁾, kann eine Macht nur dann als souverän, als höchste Macht bezeichnet werden, wenn keine gleich hohe Macht neben ihr über denselben Untergebenen besteht. Hieran kommt man auch mit der Fiktion NAWIASKYs nicht vorbei.

Es würde zu weit führen, wenn man hier die Theorie NAWIASKYs im einzelnen auf ihre Haltbarkeit hin untersuchen wollte. ⁷⁶⁾ Die folgende Kritik soll deshalb auf den Punkt beschränkt bleiben, an dem die Unhaltbarkeit besonders deutlich wird, nämlich auf das Problem der Kompetenzhoheit.

NAWIASKY selbst stellt die Kompetenzhoheit ⁷⁷⁾ richtigerweise als wesentliches Merkmal des souveränen Staates hin. ⁷⁸⁾ Wenn nun der Bund die Kompetenzhoheit nach dem übereinstimmenden Willen von Bundesstaat und Einzelstaaten besitzt, so ist jedenfalls der Bundesstaat insofern souveräner Staat. Die Einzelstaaten sind jedoch nicht souverän, da sie keine Kompetenzhoheit haben. Der Besitz der Kompetenzhoheit kann nicht mit dem willentlichen Verzicht auf die Kompetenzhoheit gleichgesetzt werden. Wenn die Einzelstaaten die Kompetenzhoheit dem Bundesstaat bei der Gründung überlassen haben ⁷⁹⁾, dann steht sie ihnen selbst nicht mehr zu,

75) Vgl. oben S. 20 f.

76) Vgl. hierzu USTERI, a.a.O., S. 159 ff., insbesondere S. 174 ff.

77) Kompetenzhoheit oder Kompetenzkompetenz ist "die Zuständigkeit zur Bestimmung der Zuständigkeit" oder die "Zuständigkeit zur Kompetenzänderung". Vgl. NAWIASKY, Staatslehre, a.a.O., S. 152 f.

78) Vgl. NAWIASKY, Bundesstaat, S. 40.

79) Die Frage, ob in allen konkreten Fällen die Einzelstaaten vor der Gründung des Bundesstaates souverän waren, ob sie also bei der Gründung Souveränität besaßen, auf die sie verzichteten konnten, kann aus Raummangel im Rahmen dieser Erörterungen nicht untersucht werden.

auch nicht, wenn sie sie mit ihrem Willen abgegeben haben. Die Einzelstaaten haben keine Möglichkeit, ihren einmal durchgeführten Entschluß, die Kompetenzhoheit an den Bundesstaat abzutreten, rückgängig zu machen. Der Verlust der Kompetenzhoheit ist endgültig. Die Einzelstaaten haben, wenn sie die Kompetenzhoheit einmal abgetreten haben, keinen Einfluß mehr auf ihre Ausübung. ⁸⁰⁾

Darüber kann auch die Fiktion des fortwirkenden Willens nicht hinweghelfen. Wenn NAWIASKY erklärt, der Bundesstaat könne die Kompetenzhoheit in keinem Fall gegen den Willen der Einzelstaaten ausüben, weil die Einzelstaaten auf Grund ihres fortwirkenden Willens immer mit der Ausübung einverstanden seien ⁸¹⁾, so kann dieser rein fiktiven Folgerung nicht zugestimmt werden. In Wirklichkeit beruht die Kompetenzhoheit, auch wenn die Einzelstaaten sie bei der Gründung des Bundesstaates mit ihrem Willen an diesen abgetreten haben, allein auf der Verfassung des Bundesstaates. Die Ausübung der Kompetenzhoheit kann entgegen der Ansicht NAWIASKYs durchaus dem Willen der Einzelstaaten zuwiderlaufen, z.B. wenn der Bund seine Kompetenzen bis an die Grenze des verfassungsrechtlich Zulässigen unter Beschränkung der Kompetenzen der Einzelstaaten ausdehnen würde. ⁸²⁾

Mit Ausnahme von HAENEL sehen alle Autoren der bislang dargestellten Bundesstaatstheorien den Bundesstaat als Staatenstaat an. Für sie sind der Bundesstaat und die

80) Von dem Einfluß, den die Einzelstaaten über das hierfür vorgesehene Organ des Bundes, z.B. den Bundesrat nehmen können, kann hier abgesehen werden. Es handelt sich bei dieser bundesverfassungsrechtlich normatisierten politischen Einflußnahme nicht um souveräne Machtausübung, weil z. B. der Bundesrat Organ des Bundes und nicht der Länder ist.

81) Vgl. NAWIASKY, Bundesstaat, S. 41.

82) Vgl. zu dem Problem der Kompetenzhoheit in der Theorie NAWIASKYs die Ausführungen bei USTERI, a.a.O., S. 178 f.

Einzelstaaten im Bundesstaat mit Souveränität ausgestattete Staaten. Hierzu sind sie nur durch eine irgendwie geartete Teilung der Souveränität in der Lage, sei es nun die Teilung der Souveränität ihrem Umfang nach bei WAITZ, die Gesamtsouveränität bei GIERKE oder die Doppelsouveränität bei NAWIASKY. ⁸³⁾ Eine Teilung der Souveränität - gleich welcher Art - ist jedoch, wie gezeigt worden ist, unter Beibehaltung der Souveränitätsdefinition der klassischen Lehre unmöglich. Schon aus diesem Grunde kann daher keiner dieser Theorien gefolgt werden, von anderen angreifbaren Punkten ganz abgesehen.

- b) Wenn nur die Einzelstaaten Souveränität und Staatlichkeit besitzen

In scharfer Weise lehnt Max v. SEYDEL ⁸⁴⁾ die Theorie von der Teilung der Souveränität zwischen Bundesstaat und Einzelstaaten ab. Anregungen hierzu erhielt er ebenso wie TOCQUEVILLE und WAITZ aus Amerika, und zwar von John C. CALHOUN, dem hervorragendsten Vertreter der Opposition gegen die von den Autoren des FEDERALIST verbreiteten Ansichten. ⁸⁵⁾

CALHOUN ⁸⁶⁾ vertritt die Ansicht, die Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika beruhe auf einem Vertrag souveräner Staaten. Da die Einzelstaaten ihre

83) Auf die Darstellung der von Carl GAREIS, Allgemeines Staatsrecht, 1883, S. 29 ff., 106 ff., entwickelten Bundesstaats-theorie, die in diese Gruppe eingeordnet werden müßte, soll hier verzichtet werden. Nach GAREIS ist der Bundesstaat unbeschränkt souveräner Staat; die Gliedstaaten sind beschränkt souveräne Staaten. Die Souveränität ist auch bei GAREIS wesentliches Merkmal des Staates.

84) Max v. SEYDEL, der Bundesstaatsbegriff, 1872. Vgl. auch v. SEYDEL, Gestaltungen, a.a.O., S. 641 ff.; ders., Commentar, S. 2 ff.

85) Vgl. SCUPIN, Deutscher Bundesstaat und Gleichheitssatz, a.a.O., S. 595.

86) Vgl. CALHOUN, a.a.O., S. 111 ff.

Souveränität bei Abschluß dieses Vertrages nicht aufgegeben hätten, die Souveränität aber begrifflich unteilbar sei, könne nicht zugleich neben den Einzelstaaten die Union souverän sein. Hieraus zieht CALHOUN weiter den Schluß, daß den Einzelstaaten das Recht zustehen müsse, einen Rechtsakt der Bundesgewalt, den sie für unvereinbar mit dem Verfassungsvertrag hielten, für ungültig zu erklären. Er geht so weit, den Einzelstaaten das Recht auf Kündigung des Vertrages und die Möglichkeit des Austritts aus der Union zuzugestehen. 87)

Unter Verwendung der Gedanken CALHOUNS kommt SEYDEL zu dem Ergebnis, daß es überhaupt keine Bundesstaaten gebe, vielmehr die bisher so bezeichneten Gebilde wie die Vereinigten Staaten, die Schweizerische Eidgenossenschaft, der Norddeutsche Bund und das Deutsche Reich von 1871 entweder Einheitsstaaten oder Staatenbünde 88), normalerweise aber Staatenbünde seien.

Richtigerweise erklärt SEYDEL die Teilung der Souveränität für unmöglich. Da er jedoch die Souveränität als wesentliches Merkmal des Staates ansieht, kommt er zu dem Schluß, daß Souveränität und Staatlichkeit nur dem Bund o d e r den Einzelstaaten zukommen könne. In einer eingehenden Untersuchung der einzelnen Verfassungen kommt SEYDEL anschließend zu dem Ergebnis, daß die Vereinigten Staaten, die Schweizerische Eidgenossenschaft und das Deutsche Reich von 1871 als Staatenbünde anzusehen seien, da nur den Einzelstaaten Souveränität und Staatlichkeit zukomme. 89)

Diese Lehre hat wenig Anklang gefunden, weil ihr die

87) Näheres über die Ansichten CALHOUNS bei MOLL, a.a.O., S. 170 ff.

88) Vgl. SEYDEL, Bundesstaatsbegriff, a.a.O., S. 208; ders., Commentar, S. 4.

89) Vgl. SEYDEL, Bundesstaatsbegriff, a.a.O., S. 208 ff.

Verbindung zur Wirklichkeit in der Staatenwelt fehlt. Der Theorie SEYDELS, die auf der Grundlage der BODIN-schen Souveränitätslehre aufgebaut ist, kann die Logik keineswegs abgesprochen werden. Wie bereits dargelegt wurde, ist SEYDEL darin zuzustimmen, daß eine Teilung der Souveränität unmöglich, ja geradezu eine contradictio in adiecto ist. Abzulehnen ist jedoch die Lehre von der Souveränität als einem wesentlichen Merkmal des Staates, die SEYDEL ohne weiteres übernommen hat. Inso- weit kann aber die am Einheitsstaat ausgebildete Souve- ränitätstheorie BODINs für den Bundesstaat nicht über- nommen werden. Wenn auch nur entweder der Bundesstaat oder die Einzelstaaten souverän sein können, so bedeutet dies doch nicht, daß auch nur der Bundesstaat oder nur die Einzelstaaten Staaten sind.

Mit der Gründung der modernen Bundesstaaten ist das Dogma von der Souveränität als einem wesentlichen Merkmal des Staates unhaltbar geworden. Hiermit steht und fällt jedoch die von CALHOUN und SEYDEL dargestellte Bundesstaatstheorie. Die Existenz der verschiedenen Bundesstaaten beweist, daß alle Theorien, die den Bun- desstaat als undenkbar ablehnen, wirklichkeitsfremd und falsch sind. Die bundesstaatliche Staatsform ist heute gerade eine der am häufigsten in der Welt vor- kommenden Staatsformen. ⁹⁰⁾ Die Untersuchungen SEYDELS über die wesentlichsten bundesstaatlichen Verfassungen, die zu dem Ergebnis führen, den Bundesstaaten komme kein Staatscharakter zu, gehen - wie oftmals nachge- wiesen worden ist - fehl. ⁹¹⁾

90) Vgl. den Hinweis bei BERBER, Völkerrecht, S. 146, daß heute bereits 40 % der Weltbevölkerung in Bundesstaaten lebt.

91) Zur Ablehnung der Souveränität als wesentliches Merkmal des Staates vgl. auch unten Abschnitt d) S. 41 ff.

- c) Wenn nur der Bund Souveränität und Staatlichkeit besitzt

Größer als die Gruppe der Autoren, die den Bundesstaat normalerweise als Staatenbund ansehen, ist die Gruppe der Autoren, die den Bundesstaat als Einheitsstaat darstellen. Zwar wird in den im folgenden wiedergegebenen Theorien über den Bundesstaat keineswegs immer der Bundesstaat als Einheitsstaat bezeichnet, im Gegenteil wird diese Folgerung verschiedentlich ausdrücklich abgelehnt, jedoch macht das in diesen Theorien als für den Bundesstaat wesentlich angesehene Kriterium eine Unterscheidung zwischen Bundesstaat und Einheitsstaat unmöglich. Die als Bundesstaat bezeichneten staatlichen Gebilde stellen sich nach diesen Theorien daher in Wirklichkeit als dezentralisierte Einheitsstaaten dar.

Die Verfasser gehen durchweg davon aus, daß die Souveränität höchste Macht im Staat und wesentliches Merkmal des Staates ist.⁹²⁾ Sie erkennen nur dem Bundes-

92) Vgl. ZORN, Staatsrecht, S. 62 ff.: "Die unumschränkte Einheit der gesamten Herrschaftsrechte ist Souveränität. Souveränität ist das erste und oberste begriffliche Merkmal des Staates: ein Gebilde, welches mit Souveränität für seinen Bereich ausgestattet ist, ist ein Staat; wo die Souveränität fehlt, ist ein Staat nicht vorhanden." - Ders., Streitfragen, S. 292 ff., z. B. S. 305: "...der Bundesstaat trägt Staatscharakter, weil er die Souveränität hat." Ebenfalls dort: "Staatscharakter und Souveränität sind identisch, denn Souveränität ist nicht nur eine, Souveränität ist vielmehr die Eigenschaft des Staates."

USTERI, a.a.O., S. 89 f.: "Souveränität bedeutet Zuhöchst-Sein im Rechtlichen." S. 141: "Die Souveränität ist die spezifische Differenz des Staates."

BAKE, a.a.O., S. 11, stellt bezüglich des Staates fest: "Hij alleen is aan geen hooger en wil onderworpen: hij is oppermachtig. Oppermacht - wel te onderscheiden van allmacht, die nooit aan een vereeniging van menschen kan toekomen - is het kenmerk van den Staat. Met een vreemd word noemt men haar Soevereiniteit."

BOREL, a.a.O., S. 77: "La souveraineté est un essentielle de la notion juridique de l'Etat."

staat Staatscharakter zu und lehnen daher die Konstruktion des Bundesstaates als Staatenstaat als unmöglich ab. Die insoweit nahezu übereinstimmenden Theorien unterscheiden sich hauptsächlich bezüglich der Ansichten über das wesentliche Kriterium des Bundesstaates.

Zum ersten Male wurde diese Lehre von Philipp ZORN vertreten.⁹³⁾ Er folgert zutreffend, daß bei Anerkennung der Richtigkeit obiger Voraussetzungen "in Bezug auf den Kernpunkt des Staatsbegriffes, die Souveränität, ein grundsätzlicher Unterschied zwischen Bundesstaat und Einheitsstaat nicht besteht".⁹⁴⁾ Trotzdem hält er den Begriff Bundesstaat für unentbehrlich, da er notwendig sei, um "eine bestimmte Form der Staatenverbindung gegenüber dem einfachen Einheitsstaate zu charakterisieren".⁹⁵⁾ Nach ZORN liegt der grundsätzliche Unterschied zwischen Einheitsstaat und Bundesstaat in dem Träger der Staatsgewalt. "Indem im Bundesstaat die Einzelstaaten als juristische Einheit den Träger der Staatsgewalt darstellen, ergibt sich ein klarer und fester grundsätzlicher Unterschied gegenüber dem Einheitsstaat; ergibt sich zugleich eine machtvolle Rechtsstellung der Einzelstaaten..."⁹⁶⁾

Ebenso S. 103: "L'Etat est l'organisme suprême, l'être complet du droit public. Donc la souveraineté est un élément essentiel de sa nature."

LE FUR, a.a.O., S. 395: "Toutes les tentatives faites pour enlever la souveraineté à l'Etat échouent donc devant l'impossibilité de trouver un autre criterium de la notion d'Etat. Ni l'organisation des pouvoirs publics, ni la généralité du but, ni la possession exclusive de droits propres, ne permettent d'établir une différence de nature entre l'Etat non souverain et les autres collectivités inférieures."

93) Vgl. insbesondere ZORN, Staatsrecht, S. 61 ff.; außerdem ders., Streitfragen, a.a.O., und Neue Beiträge, a.a.O.

94) ZORN, Staatsrecht, S. 87.

95) ZORN, Staatsrecht, S. 68.

96) ZORN, Staatsrecht, S. 87 f.

Der Bundesstaat ist nach ZORN "eine einheitliche, aber föderativ organisierte souveräne Staatsgewalt". 97)

Hiermit lehnt ZORN die Konstruktion des Bundesstaates als Staatenstaat ab, zieht aber daraus nicht den dann notwendigen Schluß, daß der Bundesstaat überhaupt unmöglich sei. Er hält vielmehr den Bundesstaat an sich für möglich und sieht das wesentliche Kriterium des Bundesstaates in der föderativen Organisation, in der Beteiligung der Einzelstaaten an der Bildung des Bundesstaatswillens. 98)

BAKE kommt zum gleichen Ergebnis wie ZORN. Der Unterschied zwischen Bundesstaat und Einheitsstaat ist für ihn eher gradueller als prinzipieller Art. Das wesentliche Merkmal des Bundesstaates ist nach BAKE 99) - abgesehen von der größeren Freiheit der Glieder des Bundesstaates - die Teilnahme der Glieder an der Bildung des Bundesstaatswillens. 100)

Der Schweizer BOREL und der Franzose LE FUR stehen in ihren Auffassungen ZORN sehr nahe. 101) Sie grenzen den Bundesstaat vom Einheitsstaat dadurch ab, daß sie die "Teilnahme eingegliedelter Herrschaftsverbände an der Bildung des Bundesstaatswillens" als wesentliches Merkmal des Bundesstaates ansehen. 102) BOREL definiert

97) ZORN, Staatsrecht, S. 69 f.; vgl. auch ders., Neue Beiträge, a.a.O., S. 461.

98) Vgl. van den HOUTEN, a.a.O., S. 47 ff., und USTERI, a.a.O., S. 214 f.

99) Vgl. BAKE, a.a.O., S. 183 f.

100) Vgl. auch van den HOUTEN, a.a.O., S. 47 ff., hierzu bes. S. 48 f., und ZORN, Neue Beiträge, a.a.O., S. 456 ff., bes. S. 460 f.

101) Beide Verfasser verweisen in ihren Ausführungen auf die Darstellungen ZORNs. Vgl. BOREL, a.a.O., S. 172, Anm. 406, und S. 195; LE FUR, a.a.O., S. 602, Anm. 1, und S. 679, Anm. 1 (S. 680).

102) Vgl. BOREL, a.a.O., S. 171 ff.; LE FUR, a.a.O., S. 600 ff.

den Bundesstaat als "einen Staat, in dem eine bestimmte Teilnahme an der Bildung des souveränen Staatswillens an die eingegliederten Herrschaftsverbände eingeräumt wird, die sich dadurch von Gemeinden oder Provinzen des Einheitsstaates unterscheiden". ¹⁰³⁾ Im Anschluß hieran erklärt er ausdrücklich: "Diese Teilnahme gibt den Verbänden die Eigenschaft von Gliedern des Bundesstaates." ¹⁰⁴⁾

LE FUR definiert ganz ähnlich: "Der Bundesstaat ist ein Staat, der in sich das doppelte Merkmal des Staates und der Föderation einer besonderen Art von Herrschaftsverbänden vereinigt; die letzteren enthalten zugleich das Merkmal der autonomen Provinz und das des Bürgers eines Staates; sie unterscheiden sich von anderen nicht souveränen Verbänden dadurch, daß sie berufen sind zur Teilnahme an der Bildung des Staatswillens, zur Teilnahme also sogar an der wesentlichen Aufgabe des Bundesstaates." ¹⁰⁵⁾

In diese Gruppe muß auch die von USTERI vor einigen Jahren entwickelte "Theorie des Bundesstaates" einge-
reicht werden. USTERI lehnt eine Konstruktion des Bundesstaates als Staatenstaat als unmöglich ab, hält jedoch den Bundesstaat überhaupt keineswegs für un-

103) BOREL, a.a.O., S. 177: "L'Etat fédératif est un Etat dans lequel une certaine participation à la formation de la volonté souveraine est accordée à des collectivités publiques inférieures qui se distinguent par là des communes ou provinces de l'Etat simple."

104) BOREL, a.a.O., S. 177: "Cette participation donne à ces collectivités la qualité des membres de l'Etat fédératif."

105) LE FUR, a.a.O., S. 679: "L'Etat fédéral est un Etat qui réunit en lui le double caractère de l'Etat et de fédération de collectivités publiques d'une nature particulière; ces dernières tiennent à la fois de la nature de la province autonome et de celle du citoyen d'une république; elles se distinguent des autres collectivités non souveraines en se qu'elles sont appelées à prendre part à la formation de la volonté de l'Etat, participant ainsi à la substance même de la souveraineté fédérale."

möglich. ¹⁰⁶⁾ Seine Untersuchungen führen zu dem Ergebnis, daß das wesentliche Kriterium des Bundesstaates sein spezifischer Aufbau ist. Er definiert: "Der Bundesstaat ist ein Staat, welcher sich durch einen komplexen Aufbau charakterisiert." ¹⁰⁷⁾ Komplexer Aufbau bedeutet dabei für ihn "Vorhandensein eines materiell beschränkten, ergänzungsbedürftigen Gesamtrechtssystems und mehrerer materiell beschränkter, komplementärer Teilrechtssysteme". ¹⁰⁸⁾ Als Teilrechtssysteme sieht USTERI nicht nur die Glieder des Bundesstaates, sondern auch den Bund an. Die Glieder sind für ihn mangels einer in der Wissenschaft vorhandenen Bezeichnung sog. "ergänzungsbedürftige Gemeinwesen" ¹⁰⁹⁾ oder "Partnergemeinschaften". ¹¹⁰⁾ Er kommt damit zu einer Dreiteilung des Bundesstaates. Der allein souveräne Bundesstaat ist als Gesamtstaat aus Bund und Gliedern zusammengesetzt. "Sie ergeben erst zusammen ein geschlossenes Rechtssystem. Souveränität kommt demnach weder dem Bund noch dem einzelnen Glied zu, sondern nur Bund und Gliedern zusammen." ¹¹¹⁾

Für Kelsen ¹¹²⁾ ist das wesentliche Kriterium des Bundesstaates die besondere Art der Dezentralisation. Dabei nimmt er ebenfalls eine Dreiteilung vor. Im

106) USTERI kommt im 2. Kapitel seines Werkes (vgl. S. 147 ff.) zu dem Ergebnis, daß der Sprachgebrauch "Bundesstaat" innerlich widerspruchsfrei sei. Vgl. insbes. die Zusammenfassung S. 209.

107) USTERI, a.a.O., S. 236.

108) USTERI, a.a.O., S. 236.

109) USTERI, a.a.O., S. 237.

110) USTERI, a.a.O., S. 238.

111) USTERI, a.a.O., S. 238 f.

112) Hans Kelsen, Die Bundesexekution, 1927, a.a.O., S. 127 ff.; vgl. auch ders., Allgemeine Staatslehre, S. 199 f., 207 ff.; ders., Souveränität, S. 280 ff.

Bundesstaat - als dezentralisierte Rechtsordnung aufgefaßt ¹¹³⁾ - stehen nach KELSEN "auf Grund einer die Kompetenzen, d. i. den sachlichen Geltungsbereich aufteilenden Gesamtverfassung und von ihr delegiert, zwei Arten von Teilordnungen in Geltung" ¹¹⁴⁾: Der Oberstaat ist die Teilordnung mit räumlicher Geltung für das Gesamtgebiet, die Gliedstaaten sind die Teilordnungen mit räumlicher Geltung nur für ihre Teilgebiete. Zwischen Oberstaat und Gliedstaaten besteht kein Über- bzw. Unterordnungsverhältnis, sondern ein Verhältnis der Koordination. Die drei Normenkreise sind bei KELSEN also: die Gesamtverfassung, die Ordnung des Bundes und die Ordnung jedes einzelnen Gliedstaates. ¹¹⁵⁾ Im Ergebnis ist auch für KELSEN der Bundesstaat dezentralisierter Einheitsstaat. ¹¹⁶⁾

Ausgehend vom Primat des Völkerrechts erkennt MOUSKHELI ¹¹⁷⁾ die Souveränität allein der Völkerrechtsgemeinschaft zu. Die Staaten haben für ihn lediglich in einer vom Völkerrecht begrenzten Sphäre die höchste Autorität. Da diese nur vom Völkerrecht begrenzte, höchste Autorität jedoch nach allgemeiner Ansicht als Souveränität bezeichnet werden muß, weicht MOUSKHELI insoweit nur in der Definition der Souveränität von der allgemeinen Meinung ab. ¹¹⁸⁾ ¹¹⁹⁾

113) Vgl. KELSEN, Bundesexekution, a.a.O., S. 130. KELSEN überträgt hier seine Auffassung des Staates als Rechtsordnung auf Staatenbund und Bundesstaat.

114) KELSEN, Bundesexekution, a.a.O., S. 130 f.; vgl. auch ders., Allgemeine Staatslehre, S. 199 f.

115) Vgl. KELSEN, Bundesexekution, a.a.O., S. 135.

116) Vgl. KELSEN, Souveränität, S. 287.

117) M. MOUSKHELI, La théorie juridique de l'Etat fédéral, 1931.

118) Vgl. MOUSKHELI, a.a.O., S. 36 ff., Zusammenfassung S. 71 f.

119) Vgl. auch oben S. 14 f., bes. Anm. 24.

Als wesentliches Merkmal des Bundesstaates sieht MOUSKHELI ebenfalls die besondere Art der Dezentralisation an. Der Bundesstaat, der allein Staat ist, ist aus einer besonderen Art von Gliedern zusammengesetzt. Diese Glieder zeichnen sich - wie bei ZORN, BAKE, BOREL und LE FUR - dadurch aus, daß sie an der Bildung des föderalen Staatswillens teilnehmen. Darüber hinaus bezeichnet MOUSKHELI "l'autonomie constitutionnelle" der Glieder als weiteres Merkmal des Bundesstaates. 120) 121)

Den in diesem Abschnitt skizzierten Bundesstaatstheorien ist gemeinsam, daß in ihnen die Konstruktion des Bundesstaates als Staatenstaat für undenkbar gehalten wird. Als wesentliches Merkmal des Bundesstaates wird eine besondere Art der Dezentralisation oder des Aufbaus angesehen. Damit werden die Glieder des Bundesstaates zu Selbstverwaltungskörperschaften, der Bundesstaat zum dezentralisierten Einheitsstaat gemacht. 122)

120) Vgl. MOUSKHELI, a.a.O., S. 214.

121) Der Bundesstaatskonstruktion von MOUSKHELI schließt sich van den HOUTEN, a.a.O., S. 81 ff., im wesentlichen an, wie er selbst, a.a.O., S. 77, erklärt.

Den Bundesstaat definiert van den HOUTEN, a.a.O., S. 90, folgendermaßen: "Een bondstaat is een staat, waarin de samenstellende deelen, als op zichzelf staande eenheden, deel hebben aan de vorming van den bondswil en over de bevoegdheid beschikken zichzelf een grondwet te stellen."

122) Über diese Folge können auch die Ausführungen USTERIS - insbes. a.a.O., S. 260 ff. - nicht hinweghelfen. USTERI bezeichnet als Unterschied zwischen dezentralisiertem Einheitsstaat und Bundesstaat, daß das oberste Gemeindeorgan im dezentralisierten Einheitsstaat durch eine staatliche Norm, die oberste Gliederbehörde im Bundesstaat jedoch nicht durch Bundesnorm, sondern durch "die jeweiligen Gliedergrundnormengefüge" eingesetzt sind. Er gibt dabei zu, "daß sich ein Bundesstaat und ein in besonderem Maß dezentralisierter Einheitsstaat sehr, sehr ähnlich sehen können" (vgl. S. 262), und kommt u.a. zu dem Ergebnis, daß die Bundesrepublik Deutschland einen zwar bundesähn-

Hier zeigt sich, daß keine dieser Theorien den Bundesstaat in Wirklichkeit zu erklären vermag. Die Strukturen der verschiedenen konkreten Bundesstaaten weisen Gemeinsamkeiten auf, die Unterschiede zum dezentralisierten Einheitsstaat ergeben. Die konkreten Bundesstaaten unterscheiden sich vom dezentralisierten Einheitsstaat wesentlich dadurch, daß sie nicht nur in Selbstverwaltungskörperschaften wie Provinzen, Kreise und Gemeinden aufgeteilt sind, sondern aus Gebietskörperschaften bestehen, die selbst Staatscharakter besitzen. Darüber hinaus steht den Einzelstaaten eines Bundesstaates im Gegensatz zu den Provinzen, Kreisen und Gemeinden des dezentralisierten Einheitsstaates ein Recht auf Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung und Bundesverwaltung zu. Bestimmte Sachgebiete unterstehen der ausschließlichen Gesetzgebung der Einzelstaaten. Im übrigen können die Einzelstaaten z. B. in den USA durch den Senat, in der Schweiz durch den Ständerat und in Deutschland durch den Bundesrat auf die Gesetzgebung des Bundes Einfluß nehmen. An der Ausführung der Bundesgesetze sind in besonders starkem Maße die Länder der Bundesrepublik Deutschland beteiligt. ¹²³⁾

- d) Wenn der Bundesstaat ein souveräner Staat, bestehend aus nichtsoveränen Staaten ist

Wie bei der bisherigen Darstellung einzelner Bundesstaats-theorien festgestellt werden konnte, ist eine Konstruktion des Bundesstaates unter Verwendung der Souveränität im Sinne BODINs als wesentliches Merkmal des Staates nicht möglich. Alle Versuche, das Bundesstaatsproblem auf der Grundlage der BODINschen Souveränitätslehre zu lösen, müssen als gescheitert gelten.

lichen, aber doch dezentralisierten Einheitsstaat bildet (vgl. S. 335 f.). - Dieser dezentralisierte Einheitsstaat USTERIs ist jedoch in Wirklichkeit ein Bundesstaat. Aus diesem Grunde kann die Bundesstaats-theorie USTERIs nicht als Lösung des Bundesstaatsproblems anerkannt werden.

123) Vgl. Art. 30, 83, 84 BGG.

Entweder wurde der Begriff der Souveränität verkannt und die Souveränität als geteilt angesehen, was bei der Definition der Souveränität als höchste Macht im Staat eine Contradictio in adiecto ist ¹²⁴⁾, oder der Bundesstaat unterschied sich nicht wesentlich vom Staatenbund ¹²⁵⁾ oder vom Einheitsstaat ¹²⁶⁾, was gleichbedeutend mit der Undenkbarkeit des Bundesstaates ist.

Um eine rechtlich haltbare und mit der Wirklichkeit zu vereinbarende Konstruktion des Bundesstaates zu ermöglichen, verzichteten daher LABAND und Georg JELLINEK auf die Souveränität als wesentliches Merkmal des Staates. Ihnen schlossen sich in der folgenden Zeit bis heute eine Vielzahl von Autoren an. ¹²⁷⁾

124) Vgl. oben Abschnitt a), S. 16 ff.

125) Vgl. oben Abschnitt b), S. 31 ff.

126) Vgl. oben Abschnitt c), S. 34 ff.

127) Vgl. LABAND, Staatsrecht, S. 55 ff.; ders., Reichsstaatsrecht, a.a.O., S. 16 ff.; Georg JELLINEK, Staatenverbindungen, S. 36 ff.; ders., System, S. 295; ders., Allgemeine Staatslehre, S. 486 ff.; MEYER-ANSCHÜTZ, a.a.O., S. 7; LIEBE, a.a.O., S. 31, 40 f.; REHM, a.a.O., S. 22 f.; SCHULZE, a.a.O., S. 24 ff., 45 ff.; BRIE, Staatenverbindungen, S. 95 ff.; ROSIN, a.a.O., S. 273 ff., insbesondere S. 302 ff.; ROSENBERG, a.a.O., S. 365 ff.; BOLLE, a.a.O., S. 11 ff.; EBERS, a.a.O., S. 275, Anm. 1; FÜLSTER, a.a.O., S. 260 ff.; ANSCHÜTZ, Deutsches Staatsrecht, a.a.O., S. 24, 68; ders., Reichsverfassung, Art. 1, Anm. 4 ff.; STIER-SOMLO, Reichsstaatsrecht, S. 43 ff., 107 f.; ders., Reichsverfassung, S. 39 f.; FLEINER, a.a.O., S. 54 (anders allerdings in der Neubearbeitung des ersten Teils, FLEINER-GIACOMETTI, a.a.O., S. 37, 43; HATSCHEK, Völkerrecht, S. 39 f.; THOMA, Bundesstaat, a.a.O., S. 170, 175 f.; DOEHL, a.a.O., S. 43 ff.; BAUMBACH, a.a.O., S. 18 ff., 20; WALDHAUSEN, a.a.O., S. 30 ff., 32 ff.; DECKER, a.a.O., S. 117; LUNDBORG, Handlungsfähigkeit, a.a.O., S. 113 ff.; ders., Staatenverbindungen, passim, bes. S. 19, 65; GIESE, Reichsverfassung, S. 39; ders., Allgemeine Staatslehre, S. 24, 49; ders., Staatsrecht, S. 16 f., 25; HELFRITZ, a.a.O., S. 178; SCHINDLER, Verfassungsrecht, S. 112; SAUER, a.a.O., S. 72; JAENICKE, a.a.O., S. 729 f.; Herbert KRÜGER, Art. Souveränität, a.a.O., S. 308; RUCK, Schweizerisches Staatsrecht, S. 36; KÜCKENHOFF, a.a.O., S. 50 f., 173; BERBER, Völkerrecht, S. 143; HAEGERT, a.a.O., bes. S. 1138.

Es gelang ihnen der Nachweis, daß die von BODIN ausgehende Souveränitätslehre unrichtig ist, soweit sie die Souveränität als wesentliches Merkmal des Staates ansieht, da es zu allen Zeiten Staaten ohne Souveränität gegeben hat.¹²⁸⁾ Ohne auf Beispiele aus der Antike zurückgreifen zu müssen, die einen Vergleich mit Staatsgebilden von heute nicht immer zulassen, kann der Nachweis, daß es Gemeinwesen mit voller Staatlichkeit ohne Souveränität gibt, an dem Beispiel der Staatenwelt des Mittelalters geführt werden.

Souveränität wurde oben definiert als höchste, unabhängige und unbeschränkte Herrschaftsmacht.¹²⁹⁾ Nach dieser Definition waren die mittelalterlichen deutschen Einzelstaaten nicht souverän, da über ihnen die Macht der Kirche und des Kaisers stand. Das stellt Georg JELLINEK klar heraus, wenn er schreibt: "In der Zeit, da die Kirche Könige ein- und absetzte, da sie den Gottesfrieden verkündete, da sie, ohne Rücksicht auf staatliche Grenzen, ihr Recht in ihren Gerichten übte, war sie eine dem Staate übergeordnete Macht. So lose auch der Verband des Heiligen Römischen Reiches war, es enthielt in sich Staaten, welche die, wenn auch nur nominelle Oberhoheit des Kaisers anerkannten. Nach innen hatte der Staat an dem Rechte eingeordneter Gewalten eine unübersteigliche Schranke, welche der dem souveränen Staat eigentümlichen Bewegungsfreiheit hemmend entgegenstand. Der mittelalterliche Staat war noch nicht souverän."¹³⁰⁾

Trotzdem kann der Staatscharakter der mittelalterlichen Staaten nicht bezweifelt werden. Die Staaten des Mittelalters als Verwaltungsbezirke oder Provinzen des Heiligen Römischen Reiches anzusehen, erscheint absurd.

128) Vgl. u.a. Georg JELLINEK, Allgemeine Staatslehre, S. 486 ff.; Alfred KRÜGER, a.a.O., S. 50 ff.

129) Vgl. oben S. 14 ff.

130) Georg JELLINEK, Allgemeine Staatslehre, S. 487.

ANSCHÜTZ stellt sehr berechtigt die Frage: "Wer wollte behaupten, daß Preußen nur die 60 Jahre lang ¹³¹⁾ ein Staat gewesen sei, vordem aber, im Zeitalter Friedrichs des Großen nicht und seit der Gründung des Norddeutschen Bundes nicht mehr?" ¹³²⁾

Nach dem Verzicht auf die Souveränität als wesentliches Merkmal des Staates galt es, ein anderes Unterscheidungsmerkmal zwischen dem Staat und den untergeordneten Selbstverwaltungskörperschaften wie Provinzen, Kreise und Gemeinden herauszufinden. Wenn sich der Staat nicht mehr durch das Merkmal der Souveränität von Provinzen, Kreisen und Gemeinden abhob, mußte ein anderes Unterscheidungsmerkmal gefunden werden, sollte die Grenze zwischen dem Staat und diesen innerstaatlichen Verbänden nicht verwischt werden. Waren sich jedoch die Vertreter der von LABAND und Georg JELLINEK begründeten Lehre auch über die Möglichkeit nichtsouveräner Staaten einig, so bestanden doch seit der Begründung dieser Lehre verschiedene Ansichten über den Unterschied zwischen nichtsouveränen Staaten und innerstaatlichen Selbstverwaltungskörperschaften.

ROSIN ¹³³⁾ sieht den Unterschied zwischen dem nichtsouveränen Staat und der Kommune in der Verschiedenheit ihres Zweckes. Er definiert den Staat als "die öffentlichrechtliche Gesamtpersönlichkeit zur Verwirklichung nationaler Gemein Zwecke" und die Gemeinde als "die öffentlichrechtliche, nichtsouveräne ... Gesamtpersönlichkeit zur Befriedigung örtlicher Gemeininteressen innerhalb des Staates". ¹³⁴⁾ ROSENBERG erklärt: "Der Staat ist eine juristische Person des Völkerrechts; der Kommunalverband ist eine juristische Person des Staatsrechts." ¹³⁵⁾ Das Verhältnis von souveränem Staat,

131) 1806 - 1866

132) ANSCHÜTZ, Deutsches Staatsrecht, a.a.O., S. 24.

133) ROSIN, a.a.O., S. 291 ff.

134) ROSIN, a.a.O., S. 292.

135) ROSENBERG, a.a.O., S. 365.

nichtsouveränem Staat und Kommune kennzeichnet er folgendermaßen: "Der souveräne Staat ist in allen Beziehungen von der Herrschaft einer anderen Gebietskörperschaft befreit; der nichtsouveräne Staat ist in gewissen Beziehungen von der Herrschaft einer anderen Gebietskörperschaft befreit, insbesondere in allen Beziehungen, welche sein Gebiet, seine Verfassung und sein Oberhaupt betreffen; der Kommunalverband ist in keiner Beziehung von der Herrschaft einer anderen Gebietskörperschaft befreit." ¹³⁶⁾ Nach Ansicht von LIEBE sind die nichtsouveränen Gliedstaaten eines Bundesstaates im Gegensatz zu Kreisen etc. "Subjecte von Hoheitsrechten". ¹³⁷⁾ Nach STIER-SOMLO unterscheidet sich der Staat dadurch von der Kommune, daß er mit "eigener und ursprünglicher (originärer) Gewalt ausgestattet ist, die Kommune nur mit abgeleiteter (derivativer) Gewalt". ¹³⁸⁾ LABAND sieht den Unterschied darin, daß ein Staat "eigene Herrschaftsrechte" ¹³⁹⁾ bzw. "eine öffentlichrechtliche Herrschaft kraft eigenen Rechts" ¹⁴⁰⁾ hat.

Am ehesten vermag die Ansicht Georg JELLINEKs zu überzeugen, wie er sie im einzelnen zuerst in seiner Abhandlung "Über Staatsfragmente" ¹⁴¹⁾ entwickelt und später wiederum in seinem Werk "Allgemeine Staatslehre" ¹⁴²⁾ zum Ausdruck gebracht hat. ¹⁴³⁾ ¹⁴⁴⁾

136) ROSENBERG, a.a.O., S. 367.

137) LIEBE, a.a.O., S. 24 ff.

138) STIER-SOMLO, Reichsstaatsrecht, S. 59.

139) LABAND, Staatsrecht, S. 57.

140) LABAND, Staatsrecht, S. 65.

141) Vgl. Georg JELLINEK, Über Staatsfragmente, a.a.O., S. 12 ff.

142) Vgl. Georg JELLINEK, Allgemeine Staatslehre, S. 489 ff.

143) Die Ansicht Georg JELLINEKs entspricht der von Georg MEYER (vgl. MEYER-ANSCHÜTZ, a.a.O., S. 8 ff.); sie hat sich weitgehend durchgesetzt.

144) Auf die oben (S. 43 - 45) wiedergegebene Meinung der anderen Autoren kann hier nicht näher eingegangen werden, um den Rahmen der Untersuchung nicht zu sprengen.

Das Vorhandensein einer Staatsgewalt ist danach das wesentliche Merkmal des Staates. Staatsgewalt ist ursprüngliche Herrschaftsgewalt. "Wo ein Gemeinwesen aus ursprünglicher Macht und mit ursprünglichen Zwangsmitteln Herrschaft über seine Glieder und sein Gebiet gemäß einer ihm eigentümlichen Ordnung zu üben vermag, da ist ein Staat vorhanden." ¹⁴⁵⁾ "Wo hingegen ein Herrschergewalt übender Verband seine Organisation von einem über ihm stehenden Staate als dessen Gesetz empfangen hat, da ist kein Staat vorhanden." ¹⁴⁶⁾

Die Einzelstaaten eines Bundesstaates sind daher Staaten, da ihre Verfassungen ausschließlich auf ihrem eigenen Willen beruhen, also nicht weiter abgeleitet, d. h. ursprünglich sind. Diese Folgerung wird auch nicht dadurch zunichte gemacht, daß in verschiedenen Bundesstaatsverfassungen gewisse Schranken für die Einzelstaatsverfassungen enthalten sind. ¹⁴⁷⁾ Die Verfassungen der Einzelstaaten bleiben trotzdem Gesetze der Einzelstaaten und werden durch eine solche bundesverfassungsrechtliche Vorschrift keine Gesetze des Bundesstaates. Im Gegensatz hierzu beruht die begrenzte Organisationsbefugnis der Kommunalverbände auf Staatsgesetzen; daran läßt sich die nichtstaatliche Natur der Kommunen als Unterschied von den nicht-souveränen Einzelstaaten eines Bundesstaates erkennen.

Nach dem Bruch mit der BODINschen Souveränitätslehre, soweit sie Souveränität als unabdingbares Staatskriterium auffaßt, ist nun auch eine klare Definition des Bundesstaates möglich. Der Bundesstaat ist ein souveräner Staat; er besitzt höchste, unabhängige und unbeschränkte Herrschaftsmacht. Die Einzelstaaten eines Bundesstaates sind ebenfalls Staaten, jedoch fehlt

145) Georg JELLINEK, Allgemeine Staatslehre, S. 490.

146) Georg JELLINEK, Allgemeine Staatslehre, S. 491.

147) Vgl. z.B. Art. 17 WRV; Art. 28 Abs. 1 S. 1 BGG.

ihnen die Souveränität, da sie in gewissen Beziehungen dem Bundesstaat unterworfen und nicht mehr völlig unabhängig sind. Damit lautet die Definition des Bundesstaates: Der Bundesstaat ist ein souveräner Staat, bestehend aus nichtsouveränen Staaten.

2. Eine unmittelbare Anwendung der Regeln des allgemeinen Völkerrechts ist nicht möglich

Ausgehend von dem Ergebnis der Untersuchungen über die Rechtsnatur des Bundesstaates kann nun festgestellt werden, daß die Regelung der Beziehungen der Einzelstaaten untereinander im Bundesstaat kein völkerrechtliches, sondern ein staatsrechtliches Problem ist. Die Einzelstaaten im Bundesstaat sind zwar auch Staaten, besitzen aber keine Souveränität und sind Glieder des allein souveränen Bundesstaates. Die Beziehungen der Einzelstaaten untereinander sind daher rein innerstaatlicher Natur; sie gehören zu dem Gebiet der inneren Angelegenheiten der Bundesstaaten, also zu den inneren Angelegenheiten souveräner Staaten. 148)

148) Zu der hier nicht unmittelbar interessierenden Frage, ob die Einzelstaaten eines Bundesstaates, denen durch die Bundesverfassung gewisse auswärtige Befugnisse - z. B. ein beschränktes Vertrags-schließungsrecht mit auswärtigen Staaten - eingeräumt worden sind, damit selbst am völkerrechtlichen Verkehr teilnehmen und selbst Völkerrechtssubjekte sind, vgl. aus der umfangreichen Spezialliteratur:

STÜTZEL, Die völkerrechtliche Handlungsfähigkeit des Einzelstaates im Bundesstaate, 1927; BAUMBACH, Die unmittelbare völkerrechtliche Handlungsfähigkeit der deutschen Einzelstaaten in Vergangenheit und Gegenwart, 1928; Franz KRUEGER, Die völkerrechtliche Stellung der deutschen Länder verglichen mit den Vereinigten Staaten von Amerika, der Schweiz und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken, 1929; LUNDBORG, Die völkerrechtliche Handlungsfähigkeit der nichtsouveränen Staaten und einiger internationaler Rechtspersönlichkeiten, 1937; Marguerite PAUR, Der Abschluß von Staatsverträgen im Bundesstaat, 1938; KLEIN, Die mittelbare Haftung im Völkerrecht, a.a.O., S. 165 ff.; HALLMAYER, Die völkerrechtliche Stellung der deutschen Länder nach dem

Der Bereich der inneren Angelegenheiten souveräner Staaten unterliegt nicht der unmittelbaren Regelung durch Normen des Völkerrechts. Wenn die souveränen Staaten dem Völkerrecht unterstellt werden, so bedeutet das lediglich eine Begrenzung der staatlichen Rechte nach außen, d. h. im Verkehr mit anderen Gliedern der Völkerrechtsgemeinschaft. Innerhalb souveräner Staaten kann das Völkerrecht zwar von - zum Teil sehr weitgehendem - Einfluß sein, unmittelbar findet aber nur innerstaatliches Recht und nicht Völkerrecht Anwendung. 149) 150) Die Beziehungen der Einzelstaaten untereinander im Bundesstaat werden daher allein durch innerstaatliches Recht geregelt, so daß völkerrecht-

Bonner Grundgesetz, 1954; REUDINK, Das Recht der deutschen Länder zum Abschluß von Staatsverträgen, 1954, S. 65 ff.; BERNHARDT, Der Abschluß völkerrechtlicher Verträge im Bundesstaat, 1957; Joseph H. KAISER, Die Erfüllung völkerrechtlicher Verträge des Bundes durch die Länder, 1957/58; SONN, Die auswärtige Gewalt des Gliedstaates im Bundesstaat, 1960.

149) Zu der Bedeutung verfassungsrechtlicher Bestimmungen bezüglich der Anwendung von Völkerrecht im innerstaatlichen Bereich (z. B. Art. 25 BGG) vgl. die Ausführungen unten Abschnitt II auf S. 55.

150) Auf das Verhältnis von Völkerrecht zu innerstaatlichem Recht kann hier nicht näher eingegangen werden. Das ist auch nicht unbedingt notwendig, da - von extremen Ansichten abgesehen - weitgehend Einigkeit darüber besteht, daß dem Völkerrecht keine unmittelbaren innerstaatlichen Wirkungen zukommen. Allein dieses Ergebnis läßt sich auch im Hinblick auf die Praxis in den souveränen Staaten rechtfertigen.

Zu dem Verhältnis von Völkerrecht und innerstaatlichem Recht vgl. aus der umfangreichen Literatur: TRIEPEL, Völkerrecht und Landesrecht, 1899; WALZ, Völkerrecht und staatliches Recht, 1933; CONSTANTOPOULOS, Verbindlichkeit und Konstruktion des Völkerrechts, 1948; MOSLER, Das Völkerrecht in der Praxis der deutschen Gerichte, 1957. Vgl. außerdem ANZILOTTI, a.a.O., S. 36 ff.; GUGGENHEIM, Völkerrecht, S. 19 ff.; GRASSI, a.a.O., S. 36 ff.; GURADZE, a.a.O., S. 13 ff.; DAHM, a.a.O., Bd. I, S. 53 ff.; VERDROSS, Völkerrecht, S. 60 ff.; BERBER, Völkerrecht, S. 91 ff.

liche Grundsätze, wenn überhaupt, dann lediglich in Form von innerstaatlichem Recht angewendet werden können. Eine unmittelbare Anwendung der Regeln des allgemeinen Völkerrechts auf die Beziehungen von Einzelstaaten untereinander ist nicht möglich. ¹⁵¹⁾

- 151) Die Ansicht, daß eine unmittelbare Anwendung der Regeln des allgemeinen Völkerrechts auf die Beziehungen von Einzelstaaten untereinander im Bundesstaat nicht möglich ist, wird von der überwiegenden Mehrheit der Autoren vertreten. Zu den Vertretern dieser Ansicht gehören zunächst diejenigen Autoren, die die Anwendung von Völkerrecht im Bundesstaat überhaupt ablehnen, und diejenigen, die lediglich Bedenken gegen eine unmittelbare Anwendung geltend machen. Hinzuzuzählen sind jedoch außerdem noch die Mehrzahl der Autoren, die eine Anwendung des Völkerrechts auf die Beziehungen von Einzelstaaten untereinander im Bundesstaat für möglich und notwendig halten, ohne die Frage zu behandeln, ob es sich dabei um eine unmittelbare Anwendung handeln soll, d. h. ob sie eine unmittelbare Anwendung für möglich halten. Eine unmittelbare Anwendung von Völkerrecht wird ausdrücklich u. a. von folgenden Autoren abgelehnt:

LABAND, Staatsrecht, S. 57; RAUSCHENBERGER, a. a. O., S. 9; KUNZ, Staatenverbindungen, a. a. O., S. 689 ff.; ders., International Law, a. a. O., S. 329 ff., bes. S. 331 ff.; MÜLLER, a. a. O., S. 79; Margrit GUT, a. a. O., S. 156 ff., 159 f.; LE FUR, a. a. O., S. 686 ff., 764; GUGGENHEIM, Völkerrecht, S. 277, Anm. 323; MOSLER, Völkerrechtliche Wirkungen, a. a. O., S. 137; ders., Völkerrecht in der Praxis, a. a. O., S. 7 f.; VERDROSS, Völkerrechtssubjektivität, a. a. O., S. 216; ders., Völkerrecht, S. 135, Anm. 3; SCHNEIDER, Staatsverträge, a. a. O., S. 648 f.; DAHM, a. a. O., Bd. I, S. 2; BERBER, Völkerrecht, S. 143, 147. Vgl. auch KÖLBLE, a. a. O., S. 55.

Die entgegengesetzte Ansicht, daß eine unmittelbare Anwendung von Völkerrecht möglich ist, wird u. a. vertreten von NAWIASKY, Bundesstaat, S. 30, 106 f., 120 ff.; ders., Art. Bundesstaat, a. a. O., Sp. 280; BOLLE, a. a. O., S. 2 f., 32 f.; WALZ, Völkerrecht und staatliches Recht, S. 478; STÜTZEL, a. a. O., S. 23 f.; ROSS, a. a. O., S. 97 ff. Ausgangspunkt ist jedoch hierbei zum Teil die Auffassung, daß die Einzelstaaten im Bundesstaat souveräne Staaten seien. BINDSCHEDLER, a. a. O., S. 30 f., hält die komplizierte Form einer analogen Anwendung für überflüssig und wendet Völkerrecht unmittelbar in gewissem Umfang an.

II. Finden die Regeln des allgemeinen Völkerrechts analog Anwendung?

Die bisherigen Untersuchungen führten zu dem Ergebnis, daß die Beziehungen der Einzelstaaten untereinander im Bundesstaat allein durch innerstaatliches Recht geregelt werden können. Eine Untersuchung des Rechts der einzelnen Bundesstaaten ergibt jedoch, daß das Verhältnis der Einzelstaaten untereinander durch innerstaatliches Recht nur in geringem Maße eine Regelung erfahren hat. Regelmäßig wird in den Verfassungen der Bundesstaaten zwar eine Instanz zur Entscheidung von öffentlichrechtlichen ¹⁵²⁾ Streitigkeiten zwischen den Einzelstaaten bestimmt ¹⁵³⁾, die Suche nach materiellrechtlichen Normen, die von diesen Instanzen zur Streitschlichtung angewendet werden sollen, ist jedoch oftmals vergeblich. ¹⁵⁴⁾ ¹⁵⁵⁾ Eine erschöpfende Regelung der Beziehungen der Einzelstaaten untereinander durch innerstaatliches Recht ist jedenfalls in den einzelnen Bundesstaaten nicht vorhanden. ¹⁵⁶⁾ Aus der Rechtsnatur des Bundesstaates

152) Allein öffentlichrechtliche Streitigkeiten sind für diese Untersuchungen interessant, da auf privatrechtliche Streitigkeiten zwischen den Einzelstaaten eines Bundesstaates Privatrecht Anwendung findet.

153) Vgl. Art. 3 Sect. 2 Nr. 1 USC; Art. 113 Ziff. 2 SBV; Art. 76 Abs. 1 RV; Art. 19 Abs. 1 WRV; Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 BGG.

154) Auf die wechselseitigen Beziehungen der Einzelstaaten gehen die Verfassungen nur vereinzelt ein. Vgl. lediglich einige Bestimmungen in der amerikanischen und der schweizerischen Verfassung; Art. 4 Sect. 1 und 2 USC; Art. 45 - 48, 60, 61, 67 SBV; in den deutschen bundesstaatlichen Verfassungen finden sich keine ausdrücklichen Bestimmungen. - Regelungen durch einfache Bundesgesetze und andere Formen des Bundesrechts sind ebenfalls selten.

155) Auf Art und Umfang der innerstaatlichen Regelungen wird später noch näher einzugehen sein. Vgl. unten 3. Teil, S. 61 ff.

156) Vgl. z. B. MÜNCH, a.a.O., S. 149; SCHAUMANN, a.a.O., S. 119.

als souveräner Staat ergibt sich jedoch, daß eine vollständige Regelung der Beziehungen der Einzelstaaten untereinander notwendig ist, da die innerstaatlichen Verhältnisse eines Staates, zu denen auch die Beziehungen der Einzelstaaten zueinander gehören, lückenlos geregelt sein müssen, sei es durch positives innerstaatliches Recht oder durch andere, möglicherweise ungeschriebene Normen. Das wird besonders deutlich, wenn Streitigkeiten zwischen Einzelstaaten in einem Bundesstaat auftreten, die beigelegt werden müssen.

In einem Bundesstaat ist die Anwendung von Gewalt als Mittel zur Austragung von Streitigkeiten zwischen den zum Bundesstaat zusammengeschlossenen Einzelstaaten ohne jede Ausnahme verboten, wie überhaupt jegliche Form der Selbsthilfe zwischen Einzelstaaten eines Bundesstaates unstatthaft ist. Dies ist ein Grundsatz aller bundesstaatlichen Ordnungen, auf den später noch im einzelnen zurückzukommen sein wird.¹⁵⁷⁾ Wenn aber Selbsthilfe als Mittel zur Streitentscheidung wegfällt, müssen Normen zur friedlichen Erledigung von Streitigkeiten zwischen den Einzelstaaten vorhanden sein. Es würde einen Widerspruch in sich bedeuten, wenn in einer bundesstaatlichen Ordnung auf der einen Seite die Selbsthilfe ausgeschlossen wäre, den Einzelstaaten aber auf der anderen Seite keine der bundesstaatlichen Ordnung entsprechende Möglichkeit zur Regelung von Streitfällen gegeben wäre.

In diesem Zusammenhang sind auch die Bestimmungen der einzelnen bundesstaatlichen Verfassungen über Einrichtungen zur Entscheidung von Streitigkeiten zwischen den Einzelstaaten zu sehen.¹⁵⁸⁾ Allerdings genügt die Errichtung eines Gerichts allein nicht, sondern es müssen auch materiellrechtliche Vorschriften zur

157) Vgl. unten 3. Teil, Abschnitt I 1 a, S. 72 und 3. Teil, Abschnitt I 1 c, S. 81 ff.

158) Vgl. oben S. 50 f., Anm. 153.

Regelung der Streitfälle gegeben sein. Wenn die Einzelstaaten im Bundesstaat verpflichtet sind, ihre Streitigkeiten vor dem durch die Bundesverfassung eingesetzten Gericht auszutragen ¹⁵⁹⁾, dann ist dieses Gericht auch zur Entscheidung verpflichtet. Es ist mit der bundesstaatlichen Ordnung nicht vereinbar, daß etwa ein nach der Verfassung für die Entscheidung von Streitigkeiten zuständiges Gericht eine Entscheidung mangels materiellrechtlicher Normen ablehnt. ¹⁶⁰⁾

Daher gilt es, Normen zu finden, die zur Regelung der Beziehungen der Einzelstaaten untereinander im Bundesstaat herangezogen werden können. Eine Ausfüllung der

159) Vgl. z. B. die ausdrückliche Regelung für die Schweiz in Art. 14 SBV.

160) Max HUBER, Gebietshoheit an Grenzflüssen, a.a.O., S. 211 f., drückt dies sehr deutlich folgendermaßen aus:

"Für das Bundesgericht gilt das für alle staatlichen Gerichte geltende Prinzip der Lückenlosigkeit im Recht. Der Bund ist ein Staat wie es die Kantone sind, und sein absoluter Zweck ist der, eine vollkommene Rechtsordnung zu sein. Die Kantone sind in ihren gegenseitigen Beziehungen der Rechtsprechung des Bundes völlig unterworfen, das Bundesgericht ist nicht bloß ein Ersatz für ein völkerrechtliches Schiedsgericht, sondern eine Behörde, welche alle Rechtsstreitigkeiten der Kantone entscheidet, da die Gesamtheit der interkantonalen Beziehungen der Rechtsordnung des Bundes unterworfen ist. Es widerspräche jedenfalls gänzlich den bei der Begründung des eidgenössischen Bundesstaates herrschenden Absichten, wenn angenommen würde, daß noch ein Rest interkantonaler Beziehungen geblieben wäre, welche der Rechtsordnung der Eidgenossenschaft entzogen seien und mit Bezug auf welche es der Bund bei dem Verbot von Selbsthilfe bewenden ließe. Ein solches Selbsthilfeverbot ohne Schaffung einer nieversagenden Quelle rechtlicher Entscheidung würde dem Prinzip eines Rechtsstaates geradezu Hohn sprechen, und es kann deshalb ein rechtloser Zustand, der zu der größten Ungerechtigkeit führte, nicht angenommen werden."

Vgl. auch SCHINDLER, a.a.O., S. 159; BOLLE, a.a.O., S. 32; BURCKHARDT, a.a.O., Art. 14, bes. II 4, S. 112 f.; GUT, a.a.O., S. 130.

Lücken im innerstaatlichen Recht auf dem Gebiet der Beziehungen der Einzelstaaten untereinander ist durch eine analoge Anwendung von Vorschriften möglich, die Beziehungen zwischen gleichgestellten Rechtssubjekten behandeln, weil auch die Einzelstaaten eines Bundesstaates einander rechtlich gleichgeordnet sind.

Für eine analoge Anwendung kommen Normen und Regeln des Völkerrechts in Frage. Das Völkerrecht war lange Zeit lediglich das die Beziehungen der souveränen Staaten untereinander ordnende Recht und ist dies in der Hauptsache auch noch heute. ¹⁶¹⁾ Es dient also der Regelung der Beziehungen gleichgestellter Rechtssubjekte. Darüber hinaus ist die Stellung der Einzelstaaten im Bundesstaat der Stellung der souveränen Staaten in der Völkergemeinschaft vergleichbar. Die Beziehungen der Einzelstaaten untereinander sind Beziehungen von Staaten - wenn auch nicht Beziehungen von souveränen Staaten ¹⁶²⁾ - untereinander. Das Verhältnis der Einzelstaaten im Bundesstaat ist ebenso wie das Verhältnis der souveränen Staaten ein Verhältnis völliger Gleichordnung. ¹⁶³⁾ Die Beziehungen der Einzelstaaten untereinander weisen in keinem Teil eine Über- oder Unterordnung auf, wie auch eine Über- oder Unterordnung im Verhältnis souveräner Staaten zueinander nicht möglich ist.

Für die analoge Anwendung von Völkerrecht zur Regelung der Beziehungen der Einzelstaaten untereinander im Bundesstaat ist noch ein weiterer Gesichtspunkt anzuführen. Soweit den Einzelstaaten in verschiedenen Bundesstaaten die Befugnis zum Abschluß völkerrechtlicher Verträge mit auswärtigen Staaten in gewissem Umfang eingeräumt ist, werden die Einzelstaaten zu beschränkten oder Teilvölkerrechtssubjekten. Im Rahmen

161) Vgl. oben 1. Teil, Abschnitt I, S. 3 ff.

162) Vgl. oben Abschnitt I 1 d, S. 41 ff., insbesondere S. 46.

163) Vgl. Herbert KRÜGER, Völkerrecht im Bundesstaat, a.a.O., S. 244.

dieses Vertragsschließungsrechts treten die Einzelstaaten in Beziehungen zu auswärtigen Staaten, die nach Völkerrecht zu beurteilen sind.¹⁶⁴⁾ Insoweit sind die Einzelstaaten dem allgemeinen Völkerrecht unmittelbar unterworfen. Wenn aber das Verhältnis von Einzelstaaten eines Bundesstaates zu auswärtigen Staaten dem Völkerrecht unterliegt, erscheint es zumindest nicht abwegig, in dem Verhältnis der Einzelstaaten untereinander in bestimmtem Rahmen ebenfalls auf das Völkerrecht zurückzugreifen. Beide Bereiche weisen wesentliche Gemeinsamkeiten auf, wie das folgende einfache Beispiel zeigt:

Wenn Nordrhein-Westfalen mit den Niederlanden im Rahmen des Art. 32 Abs. 3 BGG ein Abkommen auf kulturellem Gebiet schließt, etwa über die Unterhaltung einer Schule in einem nach der Grenzregelung vom 23. April 1949 umstrittenen Landesteil, so wird das Land Nordrhein-Westfalen dadurch Teilvölkerrechtssubjekt und untersteht als solches dem Völkerrecht. Dasselbe würde für Niedersachsen gelten. Über die entsprechende Frage könnte aber auch ebensogut ein Abkommen zwischen Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen geschlossen werden. Daher liegt es nahe, ein derartiges Vertragsverhältnis zwischen den beiden Ländern der Bundesrepublik ebenfalls dem Völkerrecht zu unterstellen. Allerdings muß hierbei die Einschränkung gemacht werden, daß das Völkerrecht keine unmittelbare Anwendung finden kann; das ist im innerstaatlichen Bereich nicht möglich. Es bestehen jedoch keine Bedenken dagegen, im Verhältnis der Einzelstaaten untereinander im Bundesstaat, wenn dieses Verhältnis auch rein innerstaatlicher Natur ist, Völkerrecht analog anzuwenden, soweit das innerstaatliche Recht keine abschließende Regelung trifft.

164) Vgl. VERDROSS, Verfassung, S. 122 f., und die oben Abschnitt I 2, S. 47 f., Anm. 148, angegebene Literatur.

Das Völkerrecht kann jedoch nicht in vollem Umfang zur Ausfüllung der im innerstaatlichen Recht auf dem Gebiet der zwischenstaatlichen Beziehungen der Einzelstaaten untereinander bestehenden Lücken herangezogen werden. Partikuläres Völkerrecht, das schon im Bereich der Völkergemeinschaft nur Wirkungen für die Beteiligten zeitigt, ist zur Regelung der Beziehungen der Einzelstaaten untereinander im Bundesstaat nicht anwendbar. Nur die Regeln des allgemeinen Völkerrechts ¹⁶⁵⁾, die für sämtliche Mitglieder der Völkergemeinschaft verbindlich sind, eignen sich für eine Übernahme. ¹⁶⁶⁾

Wenn zur Ausfüllung der im innerstaatlichen Recht bestehenden Lücken in dem angegebenen Bereich völkerrechtliche Normen, und zwar die Regeln des allgemeinen Völkerrechts herangezogen werden, so ist ein Punkt, der vielfach übersehen oder jedenfalls nicht immer genügend beachtet worden ist, besonders deutlich herauszustellen: Es handelt sich hierbei keineswegs um eine unmittelbare Anwendung von Völkerrecht auf die Beziehungen von Einzelstaaten untereinander. Das ist nicht möglich, wie bereits festgestellt worden ist. ¹⁶⁷⁾ Wenn die Regeln des allgemeinen Völkerrechts Anwendung finden, so kann dies nur analog geschehen. ¹⁶⁸⁾

Die Frage, ob Völkerrecht für die Beziehungen von Einzelstaaten untereinander im Bundesstaat Anwendung finden kann, haben die zur Schlichtung von Streitigkeiten zwischen den Einzelstaaten eines Bundesstaates eingesetzten Gerichte wiederholt - zum Teil unter eingehender Stellungnahme - bejaht.

165) Vgl. oben 1. Teil, S. 3 ff.

166) Vgl. NEUBER, a.a.O., S. 22.

167) Vgl. oben Abschnitt I, S. 11 ff.

168) Vgl. hierzu insbesondere KUNZ, International Law, a.a.O., S. 331 ff., der diesen Punkt klar herausstellt.

Der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich wies bereits in dem Rechtsstreit zwischen der Freien Hansestadt Bremen und dem Land Preußen wegen Aufhebung von Staatsvertragsbestimmungen ¹⁶⁹⁾ darauf hin, daß Gesichtspunkte völkerrechtlicher Natur bei Streitfragen zwischen den Ländern insoweit zu berücksichtigen seien, als keine durchgreifenden Normen der Reichsverfassung vorlägen. In der Streitsache des Landes Preußen und des Landes Württemberg gegen das Land Baden betreffend die Donauversinkung ¹⁷⁰⁾ erklärte der Staatsgerichtshof:

"Kann die Entscheidung demnach weder dem Reichsrecht noch dem Landesrecht entnommen werden, so kommt nur noch zwischenstaatliches, d. h. Völkerrecht in Frage. Seine Anwendbarkeit im Verhältnis der deutschen Länder zueinander ist anzuerkennen, wenngleich in beschränktem Maße."

In der Streitsache des Landes Bremen gegen die Länder Preußen, Thüringen und Braunschweig wegen Verunreinigung des Weserwassers ¹⁷¹⁾ hielt der Staatsgerichtshof an diesen Grundsätzen fest und verwies zur Begründung auf die vorgenannten Entscheidungen. In dem Rechtsstreit des Landes Lübeck gegen das Land Mecklenburg-Schwerin betreffend die Feststellung von Hoheitsrechten in der Lübecker Bucht ¹⁷²⁾ prüfte der Staatsgerichtshof schließlich nur noch, ob eine allgemein anerkannte Regel des Völkerrechts auf dem streitigen Gebiet vorlag, ohne auf die Frage der Anwendbarkeit einer solchen Regel näher einzugehen.

Auch das Schweizerische Bundesgericht legte seinen Entscheidungen über interkantonale Streitigkeiten

169) Urteil vom 29. Juni 1925, in RGZ Bd. 112, Anhang S. 21 ff. (28).

170) Zwischenentscheidung vom 18. Juni 1927, in RGZ Bd. 116, Anhang S. 18 ff. (29).

171) Entscheidung vom 9. Juni 1928, in RGZ Bd. 121, Anhang S. 1 ff. (6).

172) Entscheidung vom 6./7. Juli 1928, in RGZ Bd. 122, Anhang S. 1 ff. (6 f.).

wiederholt Völkerrecht zugrunde. Es untersuchte in derartigen Fällen - wie auch der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich - zunächst, ob eine Regelung des Verhältnisses der Kantone durch die Bundesverfassung bestand. War das nicht der Fall, so zog es zur Beantwortung der Frage nach den gegenseitigen Rechten und Pflichten der Kantone Normen des allgemeinen Völkerrechts heran, wobei es allerdings das bundesstaatliche Verhältnis der Kantone zueinander nicht außer acht ließ. 173)

Das Oberbundesgericht der Vereinigten Staaten von Amerika wandte bei der Entscheidung von Streitigkeiten zwischen den Staaten ebenfalls Völkerrecht an. Je nach dem betreffenden Fall machte es wahlweise Bundesrecht, Recht der Staaten oder Völkerrecht zur Grundlage seiner Entscheidung, ohne eine bestimmte Reihenfolge bei der Anwendung der verschiedenen Normen einzuhalten. Es erklärt ausdrücklich:

"Sitting as it were as international as well as domestic Tribunal, we apply Federal Law, State Law, and International Law, as the exigencies of the particular case may demand." 174)

Die Praxis der zur Entscheidung über Streitigkeiten zwischen den Einzelstaaten eines Bundesstaates eingesetzten Gerichte geht somit allgemein dahin, daß die Anwendung von Völkerrecht zulässig ist. Bei der Untersuchung der wesentlichsten Entscheidungen, in denen Völkerrecht zur Anwendung gekommen ist, sucht man allerdings vergeblich nach einer klaren Antwort auf die Frage, ob eine unmittelbare oder nur eine analoge Anwendung für möglich gehalten wird.

173) Zur Praxis des Schweizerischen Bundesgerichts auf dem Gebiet zwischenkantonaler Streitigkeiten vgl. im übrigen die ausführliche Darstellung bei Margrit GUT, a.a.O., S. 138 ff.

174) Vgl. SCOTT, a.a.O., Vol. II, S. 1327 und 1554 f. Zur Praxis des Supreme Court in den Vereinigten Staaten von Amerika vgl. im übrigen SCOTT, a.a.O., Vol. II, S. 1124 ff., 1510, und Vol. III, S. 23, 205 f., 261, 265, 283 ff., 366, 419, 424, 448 f.

In diesem Zusammenhang muß noch kurz auf einen weiteren Punkt eingegangen werden. Verschiedene Verfassungen - auch bundesstaatlicher Art - bestimmen, daß Völkerrecht in gewissem Umfang allgemein in das innerstaatliche Recht aufgenommen wird.¹⁷⁵⁾ Durch Verfassungsbestimmungen dieser Art, die als Ausdruck besonderer Völkerrechtsfreundlichkeit anzusehen sind, wird eine allgemeine Inkorporation oder Transformation des Völkerrechts in innerstaatliches Recht bewirkt, soweit dies in den betreffenden Verfassungsbestimmungen festgelegt ist. Völkerrecht dieser Art gilt im Falle der Inkorporation ohne besonderen Übertragungs- oder Rezipierungsakt durch die Gesetzgebungsorgane des Staates auf Grund der ausdrücklichen Verfassungsbestimmung als innerstaatliches Recht. Anderer Ansicht sind allerdings die Vertreter der sog. Vollzugslehre, die ihre theoretische Ausgestaltung erstmalig im Jahre 1905 durch D. ANZILOTTI in der Abhandlung "Il Diritto internazionale nei Giudizi interni" erhalten hat. Sie halten eine unmittelbare Anwendung von Völkerrechtsnormen im innerstaatlichen Bereich auf Grund eines derartigen innerstaatlichen Anwendungsbefehls für möglich. Dem kann jedoch nicht gefolgt werden. Durch die innerstaatliche Norm, z. B. Art. 25 BGG, ohne die auch nach der Vollzugslehre eine völkerrechtliche Norm keine innerstaatliche Verbindlichkeit besitzt, wird die Völkerrechtsnorm aus dem Bereich des Völkerrechts in das staatliche Recht übernommen und wendet sich von dem Zeitpunkt der Übernahme an an die Normadressaten des staatlichen Rechtsbereichs. Der Geltungsgrund einer solchen Norm ist im innerstaatlichen Bereich nicht mehr das Völkerrecht sondern der staatliche Anwendungsbefehl. Mit dieser Änderung des Geltungsbereichs und des Geltungsgrundes ändert sich auch der Charakter der Norm; sie wird von einer völkerrechtlichen zu einer innerstaatlichen

175) Vgl. z. B. Art. 4 WRV; Art. 25 BGG.

Norm. 176)

Soweit daher in Verfassungen von Bundesstaaten besondere Vorschriften enthalten sind, die die Regeln des allgemeinen Völkerrechts allgemein in innerstaatliches Recht umformen, ist eine analoge Anwendung der Regeln des allgemeinen Völkerrechts als Bundesrecht für die Beziehungen von Einzelstaaten untereinander nicht notwendig, da schon eine ausdrückliche, allgemeine Umformung in Bundesrecht vorliegt.¹⁷⁷⁾ Das so inkorporierte Völkerrecht ist Bundesrecht und erzeugt als solches Rechte und Pflichten wie Verfassungsrecht, Gesetzesrecht etc. Da jedoch die Regeln des allgemeinen Völkerrechts weitgehend nur dem Zusammenwirken von Staaten gelten, sind sie weniger für Einzelpersonen als für Rechtssubjekte des öffentlichen Rechts von Bedeutung.

Zusammenfassend kann daher festgestellt werden: Eine unmittelbare Anwendung von Regeln des allgemeinen Völkerrechts für die Beziehungen von Einzelstaaten untereinander im Bundesstaat ist nicht möglich, da es sich hierbei um den Bereich der inneren Angelegenheiten souveräner Staaten handelt, der einer unmittelbaren Regelung durch völkerrechtliche Normen

176) Zu diesem Problem vgl. insbesondere die Literatur zu Art. 4 WRV und Art. 25 BGG, z.B.:

ANSCHÜTZ, Reichsverfassung, Art. 4, S. 60 ff. (mit Literaturnachweisen); GIESE, Reichsverfassung, Art. 4, Anm. 3; POETZSCH-HEFFTER, a.a.O., Art. 4, Anm. 4; GEBHARD, a.a.O., Art. 4, Anm. 5, 6, S. 83 f.; STIER-SOMLO, Reichsverfassung, S. 340 ff.; FLEISCHMANN, a.a.O., S. 218 ff., S. 220 ff.; MENZEL, in Bonner Kommentar, Art. 25, Anm. 3 ff.; v. MANGOLDT-KLEIN, a.a.O., Art. 25, S. 672 ff.; Hans J. WOLFF, a.a.O., § 25 IV a, S. 99 f.; SCHÜBBE, a.a.O.; SCHOLTISSEK, a.a.O.

177) Ob durch Art. 25 BGG trotz der Formulierung "... allgemeinen Regeln des Völkerrechts ..." auch Regeln des allgemeinen Völkerrechts in das innerstaatliche Recht aufgenommen werden, kann hier nicht untersucht werden. Vgl. oben Anm. 24) auf S. 10.

entzogen ist. Da jedoch eine erschöpfende Regelung der einzelstaatlichen Beziehungen durch innerstaatliches Recht nicht vorhanden ist, gelten in gewissem Umfang die Regeln des allgemeinen Völkerrechts analog.¹⁷⁸⁾

- 178) Mit diesem Ergebnis im wesentlichen übereinstimmend vgl.: AFFOLTER, a.a.O., S. 74, Anm. 31; Walter JELLINEK, a.a.O., S. 149; KUNZ, Staatenverbindungen, a.a.O., S. 689 ff.; ders., International Law, a.a.O., S. 331 ff.; NEUBER, a.a.O., S. 22; FLEINER-GIACOMETTI, a.a.O., S. 162, 879 f.; GUGGENHEIM, Völkerrecht, Bd. I, S. 34, Anm. 33, S. 277, Anm. 323; ders., Traité, S. 306, Anm. 4; BERBER, Völkerrecht, S. 48 f., 143, 147; ders., Wassernutzungsrecht, S. 123 ff.; ders., Rivers, S. 171 ff.; MOSLER, Diskussionsbeitrag, a.a.O., S. 146 f.; Joseph KAISER, Diskussionsbeitrag, a.a.O., S. 150 f.

Margrit GUT kommt nach eingehenden Untersuchungen (a.a.O., S. 160) zu folgendem Ergebnis: "Alles zwischenkantonale Recht ist staatsrechtlicher Natur und bildet einen Bestandteil des schweizerischen Staatsrechtes. Diejenigen Normen unter ihnen, die als 'völkerrechtliche' bezeichnet werden, sind ihrer Herkunft nach Sätze des Völkerrechts. Bei der Konstituierung des Bundesstaates blieben die bis dahin zwischen den Kantonen als Völkerrechtssubjekte geltenden zwischenstaatlichen Normen bestehen. Soweit sie nicht durch einen Satz des Bundesrechts aufgehoben wurden, wurden sie in ihrer Geltung anerkannt. Sie haben aber ihren juristischen Charakter geändert. Diese ursprünglich völkerrechtlichen Normen sind zu staatsrechtlichen geworden. Das gilt nicht nur für die bei der Gründung des Bundesstaates übernommenen Völkerrechtsregeln, sondern auch für die später und heute noch tradierten zwischenstaatlichen Normen. Es ist rezipiertes, transformiertes Völkerrecht."

Andere Verfasser sind ebenfalls der Ansicht, daß zwischen den Einzelstaaten eines Bundesstaates Völkerrecht Anwendung finden kann. Auf die Art der Anwendung gehen die Ausführungen jedoch nicht immer mit genügender Deutlichkeit ein. Vgl. hierzu: Georg JELLINEK, Staatenverbindungen, S. 309; ders., System, S. 303 f.; ders., Allgemeine Staatslehre, S. 494, Anm. 1; Max HUBER, Gebietshoheit an Grenzflüssen, a.a.O., S. 34 f., 159, 210 f., 214; ders., Intercantonal Law, a.a.O., S. 89 f.; SCHINDLER, Intercantonal Disputes, a.a.O., S. 160; HATSCHEK, Staatsrecht, Bd. 1, S. 104, 106 f.; THOMA, Bundesstaat, a.a.O., S. 178; ders., Staatsgerichtsbarkeit, a.a.O., S. 195 ff.; BURCKHARDT, a.a.O., Art. 14, Anm. II 4,

Wenn daher im folgenden von der Anwendung von Regeln des allgemeinen Völkerrechts die Rede ist, so ist immer nur die analoge Anwendung solcher Regeln gemeint, auch wenn darauf nicht immer ausdrücklich hingewiesen wird. 179)

S. 112 f., Art. 113, Anm. II B, S. 779; STRUPP, Grundzüge, S. 7; OBERLÄNDER, a.a.O., S. 26 f., 36; GIACOMETTI, a.a.O., S. 17; OPPENHEIM-LAUTER-PACHT, a.a.O., S. 177; MOSLER, Völkerrechtliche Wirkung, a.a.O., S. 137, Anm. 3; REUDINK, a.a.O., S. 78; RUCK, Schweizerisches Staatsrecht, S. 35; SCHAUMANN, a.a.O., S. 119 ff.; Hans HUBER, Schutz interkantonaler Gewässer, a.a.O., passim; ders. Diskussionsbeitrag, a.a.O., S. 144 f.; MERK, a.a.O., S. 147 f.

- 179) Die Ansicht, die Anwendung von Völkerrecht für die Beziehungen von Einzelstaaten untereinander im Bundesstaat sei überhaupt abzulehnen, wird nur sehr vereinzelt vertreten. Vgl. LE FUR, a.a.O., S. 689; BILFINGER, a.a.O., S. 44 f., Anm. 3; KUNZ, Staatenverbindungen, S. 689. M.E. lehnen auch diese Autoren nur eine unmittelbare Anwendung von Völkerrecht ab. So heißt es bei BILFINGER, a.a.O., S. 45, daß er nicht zugeben könne, daß "das Völkerrecht selbst als solches" Platz greife. KUNZ, Staatenverbindungen, S. 690, schränkt seine Ablehnung ein, indem er erklärt, inhaltlich könnten Normen des Völkerrechts auf Grund des Bundesstaatsrechts gelten.

Die von SCHNEIDER, Staatsverträge und Verwaltungsabkommen zwischen deutschen Bundesländern, a.a.O., S. 648 ff., und Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, a.a.O., S. 13 f., vertretene Ansicht, völkerrechtliche Grundsätze könnten im Verhältnis der Einzelstaaten zueinander im Bundesstaat nur in Betracht gezogen werden, um zu ermitteln, ob es einen entsprechenden, ungeschriebenen Satz des gemeinen deutschen Staatsrechts gebe, weicht im Ergebnis nicht sehr weit von der hier vertretenen Ansicht ab. Es ist für die praktische Entscheidung über einen Streitfall zwischen Einzelstaaten eines Bundesstaates ohne Bedeutung, ob ein Satz des Völkerrechts analog angewandt wird oder ob ein Satz des Völkerrechts nur als Hilfsmittel herangezogen wird, um einen entsprechenden, ungeschriebenen Satz des innerdeutschen Staatsrechts zu ermitteln, der dann zur Anwendung gebracht wird. Der Unterschied zwischen der von SCHNEIDER und der hier vertretenen Ansicht ist lediglich theoretischer Natur, wobei die Ansichten jedoch auch insoweit übereinstimmen, als eine unmittelbare Anwendung von Völkerrecht als unmöglich angesehen wird.

Wie weit die Geltung der Regeln des allgemeinen Völkerrechts für die Beziehungen von Einzelstaaten untereinander im Bundesstaat reicht, soll in dem folgenden 3. Teil untersucht werden.

3. Teil:

Wie weit gelten die Regeln des allgemeinen Völker-

rechts für die Beziehungen von Einzelstaaten unter-

einander im Bundesstaat?

Bei der Bearbeitung dieses Teiles ergibt sich eine Schwierigkeit aus der besonderen Art des Völkerrechts. Das Völkerrecht ist eine junge Rechtsordnung ¹⁾ und besteht weitgehend aus ungeschriebenem Recht. Eine allgemein als verbindlich anerkannte Kodifizierung des Völkerrechts ist bisher nicht gelungen.

Da die Völkerrechtsgemeinschaft nicht wie die Staaten über ein gesetzgebendes Organ verfügt, ist eine Kodifizierung des Völkerrechts in Form einer gesetzlichen Regelung wegen des besonderen Charakters der Völkerrechtsgemeinschaft ausgeschlossen. In einem übertragenen Sinne ist eine Kodifizierung des Völkerrechts möglich in Form internationaler Verträge. Eine solche Kodifizierung, die seit langem angestrebt wird - und zwar neben den synallagmatischen Verträgen, die einen großen Bestand des Völkerrechts bilden -, kann verschiedenen Zwecken dienen. Sie kann einmal darauf gerichtet sein, das bereits bestehende völkerrechtliche Gewohnheitsrecht schriftlich festzulegen. Zum anderen kann sie die Aufgabe haben, das bestehende Völkerrecht weiterzubilden und darin enthaltene Lücken

1) Auf den alten Streit über die Rechtsnatur des Völkerrechts soll hier nicht eingegangen werden, da heute weitgehend Einigkeit darüber besteht, daß das Völkerrecht als Rechtsordnung anzusehen ist. Die Verbindlichkeit des allgemeinen Völkerrechts für alle Völkerrechtssubjekte wird allgemein anerkannt. Vgl. hierzu die Lehrbücher des Völkerrechts und statt aller anderen WALZ, Wesen des Völkerrechts und Kritik der Völkerrechtsleugner, 1930.

durch Schaffung weiterer Vorschriften zu schließen. ²⁾

Da den Versuchen, das Völkerrecht zu kodifizieren, bisher wenig Erfolg beschieden war ³⁾, besteht es weiterhin in der Form, in der es aus den einzelnen Quellen des Völkerrechts hervorgegangen ist.

Als Quellen des Völkerrechts nennt Art. 38 Abs. 1 des Statuts des Internationalen Gerichtshofes Verträge, Gewohnheitsrecht und die allgemeinen Rechtsgrundsätze der Kulturstaaen. ⁴⁾ ⁵⁾ Wenn diese Vorschrift unmittelbar auch nur für den Internationalen Gerichtshof bindend festlegt, welche Erscheinungsformen des Völkerrechts für die Entscheidung der dem Gerichtshof unterbreiteten Streitfälle maßgeblich sind, so wird

2) DAHM, a.a.O., Bd. I, S. 49, unterscheidet dementsprechend Kodifikationen deklaratorischer und Kodifikationen konstitutiver Natur.

3) Zu den Versuchen, das Völkerrecht zu kodifizieren, vgl. ANZILOTTI, a.a.O., S. 58 ff.; DAHM, a.a.O., Bd. I, S. 48 ff.; BERBER, Völkerrecht, S. 88 ff. (jeweils mit Literaturnachweisen).

4) Art. 38 des Statuts des Internationalen Gerichtshofs lautet:

"1. Der Gerichtshof, dessen Aufgabe es ist, die ihm unterbreiteten Streitigkeiten im Einklang mit den Grundsätzen des Völkerrechts zu entscheiden, wendet an:

- a) die internationalen Abkommen allgemeiner oder besonderer Natur, in denen von den im Streite befangenen Staaten ausdrücklich anerkannte Normen aufgestellt sind;
- b) das internationale Gewohnheitsrecht als Ausdruck einer allgemeinen als Recht anerkannten Übung;
- c) die von den zivilisierten Staaten anerkannten allgemeinen Rechtsgrundsätze;
- d) vorbehaltlich der Bestimmung des Artikels 59 die richterlichen Entscheidungen und die Lehren der anerkanntesten Autoren als Hilfsmittel zur Feststellung der Rechtsnormen.

2. Durch diese Bestimmung wird die Befugnis des Gerichtshofs mit Zustimmung der Parteien ex aequo et bono zu entscheiden nicht beeinträchtigt."

5) Die ausdrücklich als "Hilfsmittel zur Feststellung der Rechtsnormen" bezeichneten Entscheidungen und Lehrmeinungen sind keine unmittelbaren Quellen des Völkerrechts.

diese Einteilung doch allgemein in der Völkerrechtsliteratur und bei der Abfassung von internationalen Verträgen übernommen. Allerdings werden Verträge und Gewohnheitsrecht durchweg als die Hauptquellen des Völkerrechts angesehen.⁶⁾ Verträge und Gewohnheitsrecht sind auch allein geeignet, Regeln des allgemeinen Völkerrechts hervorzubringen.⁷⁾ Wie oben zu Anfang der Ausführungen bei der Untersuchung des Begriffes "Regeln des allgemeinen Völkerrechts" bereits festgestellt worden ist⁸⁾, kann Völkerrecht nur dann als allgemein angesehen werden, wenn es von der überwiegenden Mehrheit der Völkerrechtssubjekte als verbindlich anerkannt wird. Dadurch wird der Bereich der Regeln des allgemeinen Völkerrechts weitgehend auf das Völkergewohnheitsrecht beschränkt, da völkerrechtliche Verträge unter Beteiligung der überwiegenden Mehrheit der Völkerrechtssubjekte seltener sind.⁹⁾ Da aber Gewohnheitsrecht nicht schriftlich festgelegt ist, sind die Regeln des allgemeinen Völkerrechts im wesentlichen ungeschriebenes Recht.

Aus diesem Grunde ist eine auch nur einigermaßen erschöpfende, positive Feststellung und Aufzählung der Regeln des allgemeinen Völkerrechts, die für die Beziehungen von Einzelstaaten untereinander im Bundesstaat Geltung besitzen könnten, nicht möglich. Ebenso-

6) Vgl. OPPENHEIM-LAUTERPACHT, a.a.O., S. 23 ff.; SCHWARZENBERGER, Einführung, S. 26 ff.; DAHM, a.a.O., Bd. I, S. 15; SCHÜBBE, a.a.O., S. 13 ff.; KOROWIN, a.a.O., S. 5 ff.; v. SCHUSCHNIGG, a.a.O., S. 40 ff.; VERDROSS, Völkerrecht, S. 84 ff.; BERBER, Rivers, S. 45 f.; ders., Völkerrecht, S. 37 ff.

7) Vgl. v. MANGOLDT-KLEIN, a.a.O., Art. 25, Anm. III 3, S. 676 ff., über die Frage, worin "allgemeine Regeln des Völkerrechts" begründet sein können; teilweise abweichend BERBER, Völkerrecht, S. 71, und GURADZE, a.a.O., S. 173.

8) Vgl. oben 1. Teil, Abschnitt II, S. 7 ff.

9) Allerdings nimmt das auf multilateralen Verträgen beruhende allgemeine Völkerrecht heute immer stärker an Umfang und Bedeutung innerhalb der Völkerrechtsgemeinschaft zu.

wenig kann deshalb positiv an den einzelnen in Frage kommenden Regeln des allgemeinen Völkerrechts gezeigt werden, wie weit eine Anwendung auf das Verhältnis der Einzelstaaten untereinander im Bundesstaat möglich ist.

Im folgenden soll daher der Anwendungsbereich der Regeln des allgemeinen Völkerrechts negativ abgegrenzt werden. Wie weit solche Regeln für die Beziehungen von Einzelstaaten untereinander im Bundesstaat gelten, soll festgestellt werden, indem auf die Einschränkungen ihres Anwendungsbereichs hingewiesen wird. Aus dem Kreis der Beziehungen der Einzelstaaten untereinander im Bundesstaat soll der Sektor herausgestellt werden, in dem eine Anwendung von Regeln des allgemeinen Völkerrechts ausgeschlossen ist. In dem restlichen Sektor der zwischenstaatlichen Beziehungen innerhalb eines Bundesstaates ist dann grundsätzlich eine Anwendung der Regeln des allgemeinen Völkerrechts möglich. Allerdings sind auch hier gewisse Einschränkungen und Modifizierungen notwendig, auf die dann noch in Verbindung mit einigen Beispielen hinzuweisen sein wird.

Zur Verdeutlichung des geschilderten Weges, der bei den Untersuchungen in diesem Teil eingeschlagen werden soll, soll die einfache Skizze auf der folgenden Seite dienen. Aus dieser Skizze, die unten ¹⁰⁾ noch vervollständigt werden soll, kann allerdings nichts über den Umfang der verschiedenen Bereiche entnommen werden, da diese in den einzelnen Bundesstaaten unterschiedliche Ausdehnung haben, wie auch die Grenze zwischen den einzelnen Bereichen flüssig ist. Die Größe der verschiedenen Sektoren ist in der Skizze deshalb auch willkürlich gewählt worden.

10) Vgl. S. 69 und 85.

Kreis der Beziehungen von Einzelstaaten
untereinander im Bundesstaat



I. Die Anwendung der Regeln des allgemeinen Völkerrechts
ist ausgeschlossen

Die allgemeingültige Begrenzung der Anwendung völkerrechtlicher Normen für die Beziehungen von Einzelstaaten untereinander im Bundesstaat wurde schon angedeutet, als die Frage untersucht wurde, ob Völkerrecht überhaupt für die Beziehungen von Einzelstaaten untereinander im Bundesstaat von Bedeutung ist. Es stellte sich heraus, daß das Verhältnis der Einzelstaaten zueinander durch innerstaatliches Recht der einzelnen Bundesstaaten nicht erschöpfend geregelt ist. Hieraus ergab sich die Folgerung, es müsse möglich sein, Regeln des allgemeinen Völkerrechts heranzuziehen

11) Genauer ausgedrückt: Anwendung von Regeln des allgemeinen Völkerrechts ausgeschlossen. Vgl. unten Abschnitt I, S. 67 ff.

12) Genauer ausgedrückt: Analoge Anwendung von Regeln des allgemeinen Völkerrechts mit gewissen Einschränkungen und Modifizierungen möglich. Vgl. unten Abschnitt II, S. 91.

und analog mit zur Regelung der Beziehungen der Einzelstaaten untereinander zu verwenden. ¹³⁾

Hieraus ergibt sich umgekehrt, daß die Regeln des allgemeinen Völkerrechts nur zur Ausfüllung der auf diesem Gebiet bestehenden Lücken im innerstaatlichen Recht der Bundesstaaten verwertet werden können. Solche Regeln sind lediglich eine subsidiäre Quelle für das zwischen den Einzelstaaten eines Bundesstaates zur Anwendung kommende Recht. An erster Stelle findet zwischen den Einzelstaaten eines Bundesstaates innerstaatliches Recht Verwendung. Erst wenn innerstaatliches Recht als Quelle des Rechts der Einzelstaaten untereinander erschöpft ist, sind die Regeln des allgemeinen Völkerrechts heranzuziehen und analog zu verwerten. ¹⁴⁾

Diesem Grundsatz entspricht es auch, wenn bestimmte völkerrechtliche Normen aus dem Bereich des allgemeinen Völkerrechts, die in der Vergangenheit zur Regelung der Beziehungen der Einzelstaaten untereinander verwendet worden sind, dann keine Anwendung mehr finden können, wenn zwischenzeitlich innerstaatliches Recht auf demselben Gebiet entstanden ist. ¹⁵⁾

Da die Beziehungen der Einzelstaaten untereinander in den verschiedenen Bundesstaaten durch innerstaatliches Recht nach Art und Umfang unterschiedlich geregelt sind und systematische Aufzeichnungen von den auf

13) Vgl. oben 2. Teil, Abschnitt II, S. 50 ff.

14) In diesem Punkt befinden wir uns - soweit ersichtlich - in Übereinstimmung mit allen Autoren, die eine Anwendung von Völkerrecht - gleich in welcher Form - für die Regelung der Beziehungen von Einzelstaaten untereinander im Bundesstaat für möglich halten. Allerdings spricht sich die Mehrzahl darüber nicht klar aus, nimmt jedoch auch keinen entgegengesetzten Standpunkt ein. Vgl. die Zitate in Anm. 178 auf S. 60 f. und außerdem die Zitate in Anm. 151 auf S. 49, soweit die dort zitierten Autoren eine direkte Anwendung von Völkerrecht befürworten.

15) Vgl. Margrit GUT, a.a.O., S. 140 f.

diesem Gebiet in den einzelnen Bundesstaaten vorhandenen Regelungen nicht vorliegen, ist es nicht möglich, im einzelnen aufzuführen, wo durch innerstaatliche Vorschriften eine Anwendung der Regeln des allgemeinen Völkerrechts ausgeschlossen ist. Man kann jedoch allgemein nach der Art der vorhandenen innerstaatlichen Regelungen zwei Bereiche der zwischenstaatlichen Beziehungen der Einzelstaaten untereinander in den einzelnen Bundesstaaten unterscheiden, die einer Anwendung der Regeln des allgemeinen Völkerrechts verschlossen sind. Als innerstaatliches Recht, durch das eine Anwendung der Regeln des allgemeinen Völkerrechts nach dem Grundsatz der Subsidiarität ausgeschlossen ist, kommt einerseits Bundesrecht und andererseits zwischenstaatliches Vertragsrecht der Einzelstaaten untereinander in Frage. ¹⁶⁾

Wenn die früher ¹⁷⁾ eingefügte Skizze entsprechend vervollständigt wird, ergibt sich folgendes Bild:

Kreis der Beziehungen von Einzelstaaten
untereinander im Bundesstaat



16) Vgl. Margrit GUT, a.a.O., S. 140.

17) Vgl. oben S. 67.

1. Die Anwendung der Regeln des allgemeinen Völkerrecht ist ausgeschlossen durch Bundesrecht

Der Sektor in dem Bereich der Beziehungen der Einzelstaaten untereinander im Bundesstaat, in dem eine Anwendung der Regeln des allgemeinen Völkerrechts wegen des Grundsatzes der Subsidiarität durch Bundesrecht ausgeschlossen ist, kann wiederum - je nach der Art der bundesrechtlichen Bestimmungen, durch die diese Materie bereits geregelt worden ist - in drei Abschnitte unterteilt werden.

a) Durch Bestimmungen, die sich ausdrücklich auf das Verhältnis der Einzelstaaten zueinander beziehen

Eine Anwendung von Völkerrecht ist zunächst dann unmöglich, wenn materielles Bundesrecht vorhanden ist, das speziell die Beziehungen der Einzelstaaten untereinander regelt. Ausdrückliche bundesrechtliche Bestimmungen - gleich welcher Art und Form - gehen den Regeln des allgemeinen Völkerrechts auf dem Gebiet der Beziehungen der Einzelstaaten untereinander vor. Bundesrechtliche Regelungen dieser Art können enthalten sein in den einzelnen Bundesverfassungen, in einfachen Bundesgesetzen und in Rechtsverordnungen des Bundes, sowie ebenfalls im Bundesgewohnheitsrecht.

Bundesrechtliche Bestimmungen, die sich ausdrücklich auf das Verhältnis der Einzelstaaten zueinander beziehen und mit Regeln des allgemeinen Völkerrechts kollidieren, sind in den einzelnen Bundesstaaten, soweit ersichtlich, nicht nachzuweisen. Gegenüber bundesrechtlichen Bestimmungen auf bestimmten Gebieten kann es bei der verschiedenen Struktur der Bereiche wenig Regeln des allgemeinen Völkerrechts geben, die diesen entsprechen. Im folgenden können daher nur einige Beispiele gegeben werden.

(a) Im Völkerrecht haben die souveränen Staaten untereinander ein nur durch allgemeines Völkerrecht

eingeschränktes Vertragsschließungsrecht.¹⁸⁾ Wenn die Übernahme einer entsprechenden Regel des allgemeinen Völkerrechts in das Recht der einzelnen Bundesstaaten zur Regelung der Beziehungen der Einzelstaaten untereinander möglich wäre, müßte den Einzelstaaten insoweit ebenfalls ein nahezu unbeschränktes Vertragsschließungsrecht zustehen. Das ist jedoch nicht der Fall.

In den Vereinigten Staaten ist das Vertragsschließungsrecht der Staaten untereinander nach dem Grundsatz der Subsidiarität¹⁹⁾ einer Anwendung der Regeln des allgemeinen Völkerrechts stark eingeschränkt. Nach Art. I Sect. 10 Cl. 3 der amerikanischen Verfassung darf kein Einzelstaat ohne Zustimmung des Kongresses mit einem anderen Einzelstaat Vereinbarungen oder Verträge über bestimmte Sachgegenstände eingehen.²⁰⁾ Durch diese Bestimmung ist zwar der Abschluß von Verträgen und Vereinbarungen der States untereinander nicht völlig ausgeschlossen worden, jedoch ist das zwischenstaatliche Vertragsrecht infolge dieser Vorschrift in den Vereinigten Staaten im Vergleich zu anderen Bundesstaaten recht beschränkt.

Auch die Verfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft enthält eine ausdrückliche Regelung des Vertragsschließungsrechts der Kantone untereinander, so daß eine Anwendung von Völkerrecht auch hier insoweit ausgeschlossen ist. In Art. 7 SBV heißt es:

18) Vgl. VERDROOS, Völkerrecht, S. 113.

19) Vgl. oben S. 67 ff.

20) Art. I Sect. 10 Cl. 3 USC lautet:
"No State shall, without the consent of Congress, lay any duty to tonnage, keep troops or ships of war in time of peace, enter into any agreement or compact with another State or with a foreign power, or engage in war, unless actually invaded or in such imminent danger as will not admit of delay."

(Die Verfassung der Vereinigten Staaten wird zitiert nach LOEWENSTEIN, a.a.O., S. 625 ff.)

"Besondere Bündnisse und Verträge politischen Inhalts zwischen den Kantonen sind untersagt.

Dagegen steht ihnen das Recht zu, Vorkommnisse über Gegenstände der Gesetzgebung, des Gerichtswesens und der Verwaltung unter sich abzuschließen; jedoch haben sie dieselben der Bundesbehörde zur Einsicht vorzulegen, welche, wenn diese Vorkommnisse etwas dem Bunde oder den Rechten anderer Kantone Zuwiderlaufendes enthalten, deren Vollziehung zu hindern befugt ist. Im entgegengesetzten Falle sind die betreffenden Kantone berechtigt, zur Vollziehung die Mitwirkung der Bundesbehörden anzusprechen."

Durch diese Bestimmung sind die schweizerischen Kantone, wenn man von dem strikten Verbot politischer Verträge in Abs. 1 absieht, freier gestellt als die States in den Vereinigten Staaten. Dementsprechend haben die Kantone von ihrem Vertragsschließungsrecht durch Abschluß einer großen Anzahl sog. Konkordate Gebrauch gemacht. ²¹⁾

(b) Ein weiteres Beispiel bildet das Verbot der Selbsthilfe bei Streitigkeiten zwischen den Kantonen in der Schweiz. Nach allgemeinem Völkerrecht sind im Verkehr der souveränen Staaten untereinander bestimmte Formen der Selbsthilfe erlaubt. ²²⁾ Eine entsprechende Regel des allgemeinen Völkerrechts findet jedoch für die Beziehungen der Kantone untereinander keine Anwendung, da die Regeln des allgemeinen Völkerrechts im Bundesstaat zwischen den Einzelstaaten nur subsidiär angewendet werden können und durch positive bundesverfassungsrechtliche Bestimmung in der Schweiz die Kantone verpflichtet sind, sich bei Streitigkeiten unterein-

21) Vgl. Margrit GUT, a.a.O., S. 133 ff., und die dort insbes. in Anm. 12 angegebene Literatur.

22) Vgl. auch die Ausführungen über das Verbot der Selbsthilfe in anderen Bundesstaaten unten in Abschnitt c, S. 81 ff.

ander jeder Selbsthilfe zu enthalten und bundesmäßiger Entscheidung zu unterziehen. ²³⁾

(c) Das im Völkerrecht für souveräne Staaten eröffnete Verfahren vor dem Internationalen Gerichtshof ²⁴⁾ zur Entscheidung zwischenstaatlicher Streitigkeiten ist für die Erledigung von Streitigkeiten zwischen den Einzelstaaten eines Bundesstaates nicht zulässig. Die völkerrechtlichen Bestimmungen auf dem Gebiet der zwischenstaatlichen Streitschlichtung sind innerhalb eines Bundesstaates zwischen den Einzelstaaten nicht anwendbar, da alle bundesstaatlichen Verfassungen ausdrückliche Regelungen auf diesem Gebiet enthalten. ²⁵⁾

- b) Durch Bestimmungen, die sich durch Auslegung bundesrechtlicher Vorschriften ergeben

Der Grundsatz, daß die Regeln des allgemeinen Völkerrechts nur zur Ausfüllung von Lücken im innerstaatlichen Recht heranzuziehen sind, hat nicht nur Bedeutung, soweit Bestimmungen vorliegen, die sich ausdrücklich auf das Verhältnis der Einzelstaaten zueinander beziehen. Bevor die Regeln des allgemeinen Völkerrechts im Bundesstaat zur Regelung der Beziehungen der Einzelstaaten untereinander angewendet werden können, sind sie auf ihre Vereinbarkeit mit denjenigen innerstaatlichen Normen zu untersuchen, die zwar nicht speziell die zwischenstaatlichen Beziehungen der Einzelstaaten regeln, aber doch allgemein die Stellung der Einzelstaaten im bundesstaat-

23) Art. 14 SBV lautet:

"Die Kantone sind verpflichtet, wenn Streitigkeiten unter ihnen vorkommen, sich jeder Selbsthilfe, sowie jeder Bewaffnung zu enthalten und sich der bundesmäßigen Entscheidung zu unterwerfen."

24) Vgl. Art. 7, 92 ff. der Satzung der Vereinten Nationen und das Statut des Internationalen Gerichtshofes.

25) Vgl. oben 2. Teil, Abschnitt II, Anm. 153 auf S. 50.

lichen Staatsgefüge betreffen und so indirekt Einfluß auf das Verhältnis der Einzelstaaten zueinander haben. Es genügt, um eine Anwendung der Regeln des allgemeinen Völkerrechts als ungerechtfertigt und unzulässig betrachten zu müssen, wenn die Auslegung bundesrechtlicher Bestimmungen ergibt, daß eine bestimmte Materie aus dem Bereich der zwischenstaatlichen Beziehungen der Einzelstaaten nur in ganz bestimmter Weise behandelt werden kann, wenn die Regelung nicht in Gegensatz zu dem wirklichen Gehalt eines speziellen Rechtssatzes des Bundes geraten soll. Auch hier kann es sich - wie im vorigen Abschnitt - um materielles Bundesrecht jeder Art und Form handeln.

Als Beispiel für ein Gebiet der Beziehungen der Einzelstaaten untereinander, auf dem die Anwendung der Regeln des allgemeinen Völkerrechts aus diesem Grunde ausgeschlossen ist, sei das Fremdenrecht erwähnt. In bundesstaatlichen Verfassungen sind oftmals Bestimmungen enthalten, die eine gleiche Behandlung der Bewohner eines Einzelstaates in den anderen Einzelstaaten festlegen. Durch derartige Vorschriften ist eine Anwendung der auf dem Gebiet des Fremdenrechts bestehenden Regeln des allgemeinen Völkerrechts ²⁶⁾ hinsichtlich der Behandlung von Bewohnern eines Einzelstaates in einem anderen Einzelstaat ausgeschlossen, gleichgültig ob neben der Bundesstaatsangehörigkeit noch Einzelstaatsangehörigkeiten normiert sind oder nicht. ²⁷⁾

26) Über die Regeln des allgemeinen Völkerrechts auf dem Gebiet des Fremdenrechts vgl. SCUPIN, Menschenrechte, a.a.O., S. 183, 187; KRAUS, a.a.O., S. 92; VERDROSS, Völkerrecht, S. 284 ff.; GRASSI, a.a.O., S. 302 ff.; FENWICK, a.a.O., S. 43 ff.

27) In den USA und der Schweiz gibt es keine besondere Einzelstaatsangehörigkeit. Auch in Deutschland ist heute eine Landesstaatsangehörigkeit nicht normiert, obwohl das nach Art. 74 Ziff. 8 BGG möglich wäre. In der Weimarer Republik bestand jedoch außer der deutschen Staatsangehörigkeit die Staatsangehörigkeit in den Ländern.

(a) Nach allgemeinem Völkerrecht ist das Recht eines jeden souveränen Staates anerkannt, die Voraussetzungen zu bestimmen, unter denen Ausländern die Einreise und der Aufenthalt im Staatsgebiet gestattet sind. Nach allgemeinem Völkerrecht steht einem Ausländer kein unbedingtes Aufenthaltsrecht in einem fremden Staat zu. Jeder Staat kann ihm nicht angenehme Ausländer ausweisen, wenn er auch hierfür bestimmte Gründe haben muß und nicht willkürlich verfahren darf. Außerdem hat jeder souveräne Staat das Recht, bei Vorliegen bestimmter Gründe die Einreise und Einwanderung fremder Staatsangehöriger abzulehnen.

Derartige Regeln des allgemeinen Völkerrechts finden in den heutigen Bundesstaaten durchweg keine Anwendung. Im Verhältnis der Einzelstaaten eines Bundesstaates zueinander gelten auf dem Gebiet des Fremdenrechts andere Grundsätze, die sich aus bundesrechtlichen Bestimmungen ergeben. So ist in der Verfassung der Weimarer Republik ²⁸⁾ und der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland ²⁹⁾ ausdrücklich die Freizügigkeit für alle Deutschen garantiert. ³⁰⁾ Aus diesen Bestimmungen ergibt sich die Verpflichtung der deutschen Länder, allen Deutschen, d. h. auch den Bewohnern der anderen Länder, entgegen den diesbezüglichen Regeln des allgemeinen Völkerrechts jederzeit Einreise, Aufenthalt und Niederlassung zu gestatten.

(b) Mit derselben Begründung ist eine Anwendung der Regeln des allgemeinen Völkerrechts über die Rechtsstellung von Ausländern im Verhältnis der Einzelstaaten eines Bundesstaates zueinander abzulehnen.

Wenn auch durch partikuläres Völkerrecht oftmals Aus-

28) Art. 111 S. 1 WRV: "Alle Deutschen genießen Freizügigkeit im ganzen Reiche."

29) Art. 11 Abs. 1 BGG: "Alle Deutschen genießen Freizügigkeit im ganzen Bundesgebiet."

30) Vgl. auch Art. 45 SBV, in dem die Niederlassungsfreiheit für die Schweizerbürger in der Schweiz garantiert ist.

länder im wesentlichen den Inländern gleichgestellt werden, so besteht doch keine dahin gehende Regel des allgemeinen Völkerrechts. ³¹⁾ Nach allgemeinem Völkerrecht sind die souveränen Staaten lediglich verpflichtet, den Ausländern ein Mindestmaß an Rechten einzuräumen. ³²⁾ Die Achtung vor der Würde des Menschen gebietet den Staaten nur, einem Ausländer ein menschenwürdiges Dasein zu ermöglichen. ³³⁾

Die sich aus diesem Grundsatz ergebenden Regeln des allgemeinen Völkerrechts fanden in der Weimarer Republik in bezug auf die Behandlung der Bewohner eines Landes in einem anderen Land keine Anwendung. Sie sind auch heute in der Bundesrepublik Deutschland, den Vereinigten Staaten und der Schweiz insoweit unanwendbar. Durch die Verfassungen dieser Bundesstaaten wird jeder ihrer Einzelstaaten, seien es die deutschen Länder, die amerikanischen Staaten oder die schweizerischen Kantone, verpflichtet, die Bewohner sämtlicher anderen Einzelstaaten den eigenen

31) Vgl. GRASSI, a.a.O., S. 306; VERDROSS, Völkerrecht, S. 286.

32) Vgl. SCUPIN, Menschenrechte, a.a.O., S. 187; KRAUS, a.a.O., S. 92; GUGGENHEIM, Völkerrecht, Bd. I, S. 307; GRASSI, a.a.O., S. 302 ff.; MOSLER, Völkerrecht in der Praxis, a.a.O., S. 7; SCHNITZLER, a.a.O., S. 537 f.

Vgl. auch unten die in Anm. 33 zitierte Zusammenfassung der aus der Achtung vor der Menschenwürde fließenden Rechte der Ausländer von VERDROSS.

33) VERDROSS, Völkerrecht, S. 287, faßt die aus der Achtung vor der Menschenwürde fließenden Rechte der Ausländer in folgende fünf Gruppen zusammen:

- "1. Jeder Ausländer ist als Rechtssubjekt anzuerkennen.
2. Die von den Ausländern erworbenen Privatrechte sind grundsätzlich zu achten.
3. Den Ausländern sind die wesentlichen Freiheitsrechte einzuräumen.
4. Den Ausländern ist der Rechtsweg offenzuhalten.
5. Die Ausländer sind gegen verbrecherische Angriffe auf Leben, Freiheit, Eigentum und Ehre zu schützen."

Bewohnern rechtlich gleichzustellen. 34)

Hierbei handelt es sich zwar wiederum nicht um Bestimmungen, durch die ausdrücklich die Beziehungen der Einzelstaaten dieser Bundesstaaten untereinander geregelt werden, jedoch ergeben sich aus diesen Bestimmungen Verpflichtungen der Einzelstaaten gegenüber den Bewohnern der anderen Einzelstaaten und damit Regelungen des gegenseitigen Verhältnisses der Einzelstaaten selbst.

- c) Durch Bestimmungen, die sich aus dem Grundgedanken der bundesstaatlichen Ordnung ergeben

Schließlich ist eine Anwendung der Regeln des allgemeinen Völkerrechts im zwischenstaatlichen Verkehr innerhalb eines Bundesstaates auch dann ausgeschlossen, wenn zwar keine ausdrücklichen Bestimmungen bundesrechtlicher Art vorliegen, durch die die Beziehungen der Einzelstaaten untereinander direkt oder indirekt geregelt oder beeinflußt werden, sich aber aus den Grundlagen der bundesstaatlichen Ordnung ergibt, daß nur eine ganz bestimmte Regelung der Beziehungen der Einzelstaaten untereinander möglich ist. Bestimmte Grundsätze, die sich aus dem Aufbau der Bundesstaaten als Bundesstaaten ergeben, Prinzipien, die sich aus

-
- 34) Die entsprechenden Bestimmungen der einzelnen Verfassungen lauten:

Art. 110 Abs. 2 WRV:

"Jeder Deutsche hat in jedem Lande des Reichs die gleichen Rechte und Pflichten wie die Angehörigen des Landes selbst."

Art. 33 Abs. 1 BGG:

"Jeder Deutsche hat in jedem Lande die gleichen staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten."

Art. IV Sect. 2 Cl. 1 USC:

"The citizens of each State shall be entitled to all privileges and immunities of citizens in the several States."

Art. 60 SBV:

"Sämtliche Kantone sind verpflichtet, alle Schweizerbürger in der Gesetzgebung sowohl als in gerichtlichen Verfahren den Bürgern des eigenen Kantons gleich zu halten."

den Grundgedanken der bundesstaatlichen Verfassungen herleiten lassen, schließen eine Anwendung entgegenstehender Regeln des allgemeinen Völkerrechts aus. Eine analoge Anwendung von Regeln des allgemeinen Völkerrechts im Bundesstaat für die Beziehungen der Einzelstaaten untereinander ist nicht nur dann unmöglich, wenn ausdrücklich oder ihrem Sinn nach abweichende Normen des Bundesrechts vorhanden sind, sondern auch dann, wenn sie mit den Grundgedanken der bundesstaatlichen Ordnung unvereinbar sind. Die Anwendung der Regeln des allgemeinen Völkerrechts steht unter der bundesstaatlichen Ordnung als solcher.

Die sich aus der bundesstaatlichen Ordnung ergebenden Regeln sind aus verschiedenen Gründen in diesem Zusammenhang von besonderer Wichtigkeit. Die Bundesstaatsordnung ist als "verfassungsgestaltende Grundentscheidung" ³⁵⁾ von höchstem Rang in der innerstaatlichen Rangordnungsreihe. ³⁶⁾ Sie ist jedoch nicht nur von höherem Rang als das übrige Bundesrecht, sondern hat auch umfassenderen Einfluß, da sie die gesamten Rechtsbeziehungen der Einzelstaaten untereinander im Bundesstaat mitbestimmt, während im übrigen nur wenige Gebiete der zwischenstaatlichen Beziehungen der Einzelstaaten untereinander durch vereinzelte Bestimmungen geregelt sind.

Auf den folgenden Seiten sollen wiederum einige Beispiele zu den vorstehenden theoretischen Ausführungen gegeben werden.

(a) Die Regeln des allgemeinen Völkerrechts auf dem Gebiet des Kriegsrechts finden im Bundesstaat für die Beziehungen der Einzelstaaten untereinander ausnahmslos keine Anwendung.

Zwar ist nach allgemeinem Völkerrecht der Krieg als Mittel zur Entscheidung von zwischenstaatlichen

35) WOLFF, a.a.O., § 25 II, S. 97 f.

36) Vgl. WOLFF, a.a.O., § 26 III, S. 109.

Streitigkeiten nicht mehr gestattet. ³⁷⁾ Nach der Satzung der Vereinten Nationen ³⁸⁾ sind alle Mitglieder ³⁹⁾ verpflichtet, sich in ihren internationalen Beziehungen der Drohung mit Gewalt oder der Anwendung von Gewalt zu enthalten. ⁴⁰⁾ Jedoch ist durch dieses allgemeine Gewaltverbot die Möglichkeit militärischer Konflikte im zwischenstaatlichen Verkehr nicht ausgeschlossen. Das ist auf der einen Seite an den kriegesischen Auseinandersetzungen zu erkennen, die in allen Teilen der Welt trotz der Gründung der Vereinten Nationen inzwischen entstanden sind und zum Teil immer noch andauern. Auf der anderen Seite läßt sich dies auch aus der Satzung der Vereinten Nationen selbst entnehmen, die kriegesische Maßnahmen zur Selbstverteidigung in gewissem Rahmen gestattet. ⁴¹⁾

37) Art. 2 Ziff. 3 der Satzung der Vereinten Nationen lautet:

"Alle Mitglieder sollen ihre internationalen Streitigkeiten durch friedliche Mittel in der Weise regeln, daß der internationale Frieden und die internationale Sicherheit sowie die Gerechtigkeit nicht gefährdet werden."

38) Art. 2 Ziff. 4 der Satzung der Vereinten Nationen bestimmt:

"Alle Mitglieder sollen sich in ihren internationalen Beziehungen der Drohung mit Gewalt oder der Anwendung von Gewalt, die sich gegen die territoriale Unverletzlichkeit oder politische Unabhängigkeit irgendeines Staates richtet oder in sonstiger Weise mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbar ist, enthalten."

39) Die Satzung der Vereinten Nationen verpflichtet regelmäßig nur ihre Mitglieder. Da die souveränen Staaten der Erde jedoch mit nur geringen Ausnahmen Mitglieder der Vereinten Nationen sind, sind die Regelungen der Satzung praktisch allgemein verbindlich. Jedenfalls ist die Existenz allgemeinen Völkerrechts entgegengesetzten Inhalts ausgeschlossen.

40) Zu Art. 2 Ziff. 3 und 4 der Satzung der Vereinten Nationen vgl. PARDON, a.a.O., S. 43 ff.

41) Art. 51 der Satzung der Vereinten Nationen lautet:

"Keine Bestimmung der vorliegenden Satzung soll das unveräußerliche Recht auf individuelle oder kollektive Selbstverteidigung beeinträchtigen, falls ein Mitglied der Vereinten Nationen Gegen-

Für derartige Fälle - ebenso für die Vereinten Nationen bei der Durchführung militärischer Maßnahmen im Rahmen der im VII. Kapitel der Satzung festgelegten Maßnahmen ⁴²⁾ - sind die Regeln des allgemeinen Völkerrechts auf dem Gebiet des Kriegesrechts weiterhin von Bedeutung. Im Kriegsfall sind die beteiligten Völkerrechtssubjekte an die Regeln des allgemeinen Völkerrechts über gewisse grundsätzliche Tatbestände der Kriegführung gebunden. ⁴³⁾

Diese Regeln des allgemeinen Völkerrechts können im Bundesstaat für die Beziehungen der Einzelstaaten untereinander keine Anwendung finden. Aus der bundesstaatlichen Ordnung als der Friedensordnung für alle Glieder eines Staates ergibt sich ein allgemeines Verbot kriegerischer Maßnahmen. Innerhalb einer staat-

stand eines bewaffneten Angriffs geworden ist, bis der Sicherheitsrat die zur Aufrechterhaltung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit notwendigen Maßnahmen ergriffen hat. Die von Mitgliedern in Ausübung dieses Rechts auf Selbstverteidigung getroffenen Maßnahmen sollen unmittelbar dem Sicherheitsrat mitgeteilt werden und in keiner Weise die dem Sicherheitsrat auf Grund der vorliegenden Satzung zustehende Befugnis und Verantwortlichkeit beeinträchtigen, jederzeit diejenigen Maßnahmen zu treffen, die er für die Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit für erforderlich hält."

42) Kapitel VII der Satzung der Vereinten Nationen ist überschrieben "Maßnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens und bei Angriffshandlungen".

43) VERDROSS, Völkerrecht, S. 361, führt drei Grundsätze an, von denen das Kriegerrecht beherrscht ist:

1. Militärische Kampfhandlungen dürfen direkt nur gegen Kombattanten und gegen militärische Objekte gerichtet sein.
2. Es sind alle Kampfhandlungen verboten, die überflüssige Leiden oder Schäden verursachen, d. h. solche, die zur Niederwerfung des Gegners nicht notwendig sind.
3. Ferner sind perfide Kampfmittel verboten, d. h. solche, die der militärischen Ehre widerstreiten."

lichen Friedensordnung werden Regeln über die Kriegsführung, auch soweit sie nur dazu dienen, den Krieg menschlicher zu gestalten, bedeutungslos, da der Krieg als Mittel zur Entscheidung von Streitigkeiten zwischen Gliedern eines Staates entfällt. 44)

(b) Darüber hinaus sind in einem Bundesstaat im Verhältnis der Einzelstaaten zueinander sämtliche Regeln des allgemeinen Völkerrechts über die völkerrechtlich erlaubten Mittel der Selbsthilfe - z. B. gewaltlose Repressalie oder Retorsion - nicht anwendbar, da sie mit der bundesstaatlichen Ordnung unvereinbar sind. 45) 46)

Aus der bundesstaatlichen Ordnung ergibt sich der Grundsatz der Bundestreue, die Rechtspflicht zu bundesfreundlichem Verhalten. 47) Wenn auch in Literatur und

44) Das trifft allerdings nicht für den Fall eines Bürgerkrieges innerhalb eines Bundesstaates zu. Ein Bürgerkrieg wird jedoch in einem Bundesstaat nicht von den Einzelstaaten untereinander geführt. In einem Bürgerkrieg innerhalb eines Bundesstaates ist eine Partei zwangsläufig der Bundesstaat als Gesamtstaat, der zur Aufrechterhaltung der staatlichen Ordnung an erster Stelle berufen ist. Praktisch können allerdings beide Parteien eines in einem Bundesstaat entbrannten Bürgerkrieges mit einer Anzahl von Einzelstaaten identisch sein.

45) Vgl. auch oben Abschnitt a, S. 72 f., über die Regelung in der Schweiz.

46) Vgl. zu dem Verbot der Selbsthilfe zwischen den Gliedern eines Bundesstaates u. a. TRIEPEL, Völkerrecht und Landesrecht, S. 203; ders., Reichsaufsicht, S. 456; Herbert KRÜGER, Völkerrecht im Bundesstaat, a.a.O., S. 247 f.; BERBER, Völkerrecht, S. 49; ders., Wassernutzungsrecht, S. 123 ff.; REUDINK, a.a.O., S. 78 f.; C. SCHMITT, a.a.O., S. 368 ff.

47) Dieser Grundsatz ist besonders in Deutschland entwickelt worden, muß aber in seinen wesentlichen Grundzügen auch für andere Bundesstaaten Geltung haben, da er sich aus der bundesstaatlichen Ordnung ableitet.

Zu dem Grundsatz der Bundestreue, der Rechtspflicht zu bundesfreundlichem Verhalten im Bundesstaat vgl.: SMEND, Ungeschriebenes Verfassungsrecht im monarchischen Bundesstaat, a.a.O., S. 245 ff.; BAYER, Die Bundestreue.

Zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

Rechtsprechung nahezu ausschließlich die aus diesem Grundsatz erwachsenden Pflichten der Einzelstaaten gegenüber dem Bund und des Bundes gegenüber den Einzelstaaten behandelt werden, so darf doch nicht verkannt werden, daß sich aus dem Grundsatz der Bundestreue ebenfalls Pflichten der Einzelstaaten in ihrem Verhalten zueinander ergeben können. 48) Aus dem Grundsatz der Bundestreue erwachsen als die wesentlichsten Merkmale die Pflicht der Einzelstaaten, auf die gegenseitigen Belange Rücksicht zu nehmen, und die Pflicht, sich über streitige Punkte friedlich zu verständigen. 49) Für die

auf diesem Gebiet vgl. u.a.: Urteil vom 21. Mai 1952 (Verteilung von Bundeswohnungsbaumitteln an die Länder), in BVerfGE Bd. 1, S. 299 ff. (315 f.); Urteil vom 1. Dezember 1954 (Beamtenbesoldung), in BVerfGE Bd. 4, S. 115 ff. (140 ff.); Urteil vom 26. März 1957 (Konkordatsurteil), in BVerfGE Bd. 6, S. 309 ff. (328, 361 ff.); Urteil vom 30. Juli 1958 (Volksbefragung über Atomwaffen), in BVerfGE Bd. 8, S. 122 ff. (138 ff.); Urteil vom 28. Februar 1961 (Fernsehurteil), in NJW 1961, S. 547 ff. (550 ff.); Urteil vom 11. Juli 1961 (Neugliederung Hessens), in NJW 1961, S. 1453 ff. (1454 f.).

Aus der neueren Aufsatzliteratur vgl. u. a.: GEIGER, Die wechselseitige Treupflicht von Bund und Ländern, a.a.O., S. 45 ff.; GROSS, Der verfassungsrechtliche Gehalt des Grundsatzes der Bundestreue, a.a.O., S. 404 ff.; SPANNER, Zur Rechtskontrolle des bundesfreundlichen Verhaltens, a.a.O., S. 481 ff.; Gerhard KAISER, Zur Ableitung des Verfassungsprinzips des "bundesfreundlichen Verhaltens" aus dem Begriff des Bundesstaates, a.a.O., S. 653 ff.

- 48) Vgl. BAYER, a.a.O., S. 58 ff.; GEIGER, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Vorbem. 2 vor § 68, S. 219 f.; ders., Treupflicht, a.a.O., passim; SCHNEIDER, Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, a.a.O., S. 13; IMBODEN, a.a.O., S. 31 f.; Hans HUBER, Schutz interkantonaler Gewässer, a.a.O., S. 35; KÖLBLE, a.a.O., S. 56.

Auch das Bundesverfassungsgericht bringt dies im Urteil vom 21. Mai 1952, in BVerfGE Bd. 1, S. 299 ff. (315), bereits zum Ausdruck: "Dem bundesstaatlichen Prinzip entspricht vielmehr die verfassungsrechtliche Pflicht, daß die Glieder des Bundes sowohl einander als auch dem großen Ganzen und der Bund den Gliedern die Treue halten ..."

- 49) Vgl. Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 21. Mai 1952, in BVerfGE Bd. 1, S. 299 ff. (315); GROSS, a.a.O., S. 404.

in einem Bundesstaat vereinigten Einzelstaaten besteht die Verpflichtung, zur Erhaltung und Festigung der bundesstaatlichen Ordnung nach ihren Kräften beizutragen.

Gegen diese Prinzipien würde die Anwendung von - wenn auch gewaltloser - Repressalie oder Retorsion im Verhältnis der Einzelstaaten zueinander verstoßen.

In diesem Zusammenhang weist Herbert KRÜGER ⁵⁰⁾ mit Recht auf die Bedenken hin, die gegen die Aufnahme der sogenannten Gegenseitigkeitsklauseln in einzelstaatliche Gesetze bestehen. Wenn Retorsion definiert wird als "Vergeltung eines zwar rechtmäßigen, jedoch unfreundlichen Verhaltens durch eine ebenfalls unfreundliche, aber rechtmäßige Handlung" ⁵¹⁾, so liegt eine im Bundesstaat unzulässige Retorsion vor, wenn der Einzelstaat A gesetzlich festlegt, daß eine seinen eigenen Bewohnern gewährte Vergünstigung, die diesen in dem Einzelstaat B nicht gewährt wird, den Bewohnern des Einzelstaates B im Staate A ebenfalls nicht zukommen soll. Mit dem Ausschluß der Bewohner anderer Einzelstaaten von der den eigenen Bewohnern gewährten Vergünstigung für den Fall, daß Gegenseitigkeit nicht verbürgt ist, soll ein Zwang auf den anderen Einzelstaat ausgeübt werden, der als eine Art völkerrechtlicher Retorsion mit dem Prinzip der Bundestreue nicht vereinbar ist.

(c) Als weiteres Beispiel dafür, daß eine Regel des allgemeinen Völkerrechts für die Einzelstaaten im Bundesstaat keine Geltung hat, weil sie mit dem Grundsatz der Bundestreue unvereinbar ist, sei ein Völkerrechtssatz aus dem Staatsvertragsrecht genannt.

Im innerstaatlichen Recht der meisten souveränen Staaten gibt es Bestimmungen über den Abschluß von Staatsverträgen mit anderen Staaten. Nach dem inner-

50) Vgl. Herbert KRÜGER, Völkerrecht im Bundesstaat, a.a.O., S. 247 f.

51) VERDROSS, Völkerrecht, S. 344. Vgl. auch GRASSI, a.a.O., S. 22.

staatlichen Recht souveräner Staaten - z. B. auf Grund spezieller Verfassungsbestimmungen - ist in der Regel ein bestimmtes Verfahren vorgesehen, das bei dem Abschluß von Staatsverträgen von den zuständigen Organen einzuhalten ist. Diese Bestimmungen haben jedoch nur innerstaatliche Bedeutung. Nach allgemeinem Völkerrecht verpflichtet ein Staatsvertrag auch dann den Partnerstaat, wenn der Staatsvertrag unter Verletzung seiner innerstaatlichen Vorschriften über den Abschluß von Staatsverträgen zustande gekommen ist, es sei denn, die Verletzung ist für den anderen Partnerstaat ohne weiteres, insbesondere ohne Prüfung schwieriger oder (und) umstrittener verfassungsrechtlicher Fragen erkennbar. 52)

Eine solche Regel des allgemeinen Völkerrechts hat aber für die Beziehungen von Einzelstaaten untereinander im Bundesstaat keine Geltung, da sie mit dem Grundsatz der Bundestreue unvereinbar ist.

Im völkerrechtlichen Verkehr souveräner Staaten untereinander müssen innerstaatliche Streitfragen über Art und Form des Abschlusses von Staatsverträgen für deren Geltung außer Betracht bleiben, da sonst die Wirksamkeit völkerrechtlicher Verträge von oftmals für den Partner nicht übersehbaren Voraussetzungen abhängig wäre. Da ein souveräner Staat von dem Partner eines Staatsvertrages nicht die Kenntnis aller seiner innerstaatlichen Streitfragen bezüglich des Vertragsabschlusses erwarten kann, können die innerstaatlichen Voraussetzungen auf die Wirksamkeit des Staatsvertrages keinen rechtlichen Einfluß haben.

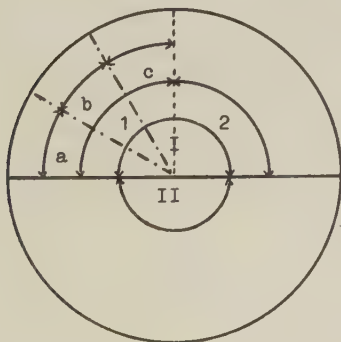
Das trifft jedoch für die Einzelstaaten eines Bundesstaates nicht zu. In einem Bundesstaat kann von den einzelnen Gliedern erwartet werden, daß ihnen die innerstaatlichen Voraussetzungen des Partnerstaates

52) Bestritten; im wesentlichen so wie hier v.MANGOLDT-KLEIN, a.a.O., Art. 32, Anm. VI 8, S. 794; BERBER, Völkerrecht, S. 435 f.; MOSLER, Völkerrechtliche Wirkung, a.a.O., S. 164 ff., insbesondere S. 167 f. - A. M. GIESE, Grundgesetz, Art. 32, Erl. II 5, S. 64.

für den wirksamen Abschluß eines Staatsvertrages bekannt sind. Wenn daher ein Staatsvertrag von einem nach der Verfassung eines Einzelstaates unzuständigen Organ oder ohne die erforderliche Zustimmung des Parlaments abgeschlossen worden ist, so ist diese Verletzung der Verfassung des einen Einzelstaates auch in dem Verhältnis zu dem Partnerstaat von Bedeutung. Aus dem Grundsatz der Bundestreue ergibt sich die Verpflichtung eines jeden Einzelstaates eines Bundesstaates, die für den Abschluß von Staatsverträgen nach dem innerstaatlichen Recht des Partnerstaates erforderlichen Vorschriften zu beachten. Mit der Pflicht zur wechselseitigen Rücksichtnahme, die sich die Einzelstaaten eines Bundesstaates schulden, wäre es unvereinbar, wollte ein Einzelstaat den anderen an einem Vertrag festhalten, der unter Verletzung derartiger Vorschriften zustande gekommen ist.⁵³⁾

Das hier bereits in großen Zügen übersehbare Ergebnis kann in der Skizze folgendermaßen dargestellt werden ⁵⁴⁾:

Kreis der Beziehungen von Einzelstaaten
untereinander im Bundesstaat



53) Vgl. SCHNEIDER, Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, a.a.O., S. 24 f.

54) Die Bezeichnungen der einzelnen Sektoren stimmen mit den Gliederungsabschnitten des 3. Teiles überein. Vgl. oben S. II.

2. Anwendung der Regeln des allgemeinen Völkerrechts ist ausgeschlossen durch Verträge der Einzelstaaten untereinander

Die Regeln des allgemeinen Völkerrechts finden für die Beziehungen der Einzelstaaten untereinander im Bundesstaat außer in dem bundesrechtlich geregelten Bereich auch dort keine Anwendung, wo zwischenstaatliche Verträge der Einzelstaaten vorliegen. ⁵⁵⁾ Soweit die Beziehungen der Einzelstaaten untereinander durch wirksame vertragliche Vereinbarungen geregelt sind, liegt kein Grund und damit auch keine Möglichkeit für eine analoge Anwendung der Regeln des allgemeinen Völkerrechts auf diesem Gebiet vor.

Das zwischenstaatliche Vertragsrecht der Einzelstaaten ist in den verschiedenen Bundesstaaten von unterschiedlicher Bedeutung, je nach der verfassungsrechtlichen Regelung des Vertragsschließungsrechts der Einzelstaaten. Einigungen der Einzelstaaten eines Bundesstaates in Form von Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen ⁵⁶⁾ sind nur in dem von den Verfassungen der einzelnen Bundesstaaten zugelassenen Rahmen möglich. Dabei ist nicht allein darauf abzustellen, ob in der Verfassung eine ausdrückliche Regelung des Vertragsschließungsrechts der Einzelstaaten untereinander vorhanden ist, wie

55) Zum Bereich des zwischenstaatlichen Vertragsrechts der Einzelstaaten untereinander im Bundesstaat vgl. u. a. BOLLE, a.a.O., S. 107 ff.; Margrit GUT, a.a.O., S. 133 ff.; FLEINER-GIACOMETTI, a.a.O., S. 158 ff.; REUDINK, a.a.O., S. 75 ff.; SCHNEIDER, Staatsverträge und Verwaltungsabkommen zwischen deutschen Bundesländern, a.a.O.; ders. und SCHAUMANN, Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, a.a.O.; STERN, a.a.O., S. 373 ff.; KÖLBLE, a.a.O., S. 52 ff.; KLEIN, Gemeinschaftsaufgaben, a.a.O., S. 156 ff.; MAUNZ, Kulturhoheit, a.a.O., S. 15 ff.

56) SCHNEIDER, Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, a.a.O., S. 8 ff., unterscheidet neuerdings in der Bundesrepublik Deutschland außerdem noch "gemeinsame Verwaltungsbeschlüsse der Länder-Ressort-Ministerkonferenzen".

dass z. B. in der Verfassung des 37, und der
 Verfassung 38, der Fall ist, dass auch in der Verfassung
 diese Bundesstaaten nicht ausdrücklich bestimmt
 dass die Bundesstaaten nicht ausdrücklich die Anstalt-
 der von Verfassung der Bundesstaaten in Verfassung der
 Verfassung, z. B. in der Verfassung 39, und in der
 Verfassung 40, und somit der Bundesstaaten
 die Verfassung der Verfassung der Bundesstaaten
 bestimmt.

[illegible][illegible]

37, 72. *Chamaea* 1 a, 3. 73, 100. 25.

32) 12. van Kerkhove 1 a, 3. 71 l.

19. *Ph. maculipes*, *Paraphysa* zelleri *Glücksmann*
in *Österreich*, a.a.O., S. 32, Abbildung 1;
Paraphysa *zelleri*, *Verbreitung* in *Österreich*, a.a.
O., S. 245 f.; *Zeitschr.*, a.a.O., S. 76 f.

wirksam durch vertragliche Vereinbarungen der Länder geregelt werden. Hinsichtlich der Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder haben die Länder ebenfalls die Befugnis zum Abschluß von Verträgen, soweit sie eigenverantwortlich handeln können. Auf denjenigen Gebieten, auf denen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheiten nach Art. 83 BGG ausführen, steht ihnen somit ein Vertragsschließungsrecht zu. In diesem Rahmen hat der Bund lediglich die in Art. 84 BGG ausdrücklich festgelegten Rechte. ⁶⁰⁾

Neben der Beschränkung des Vertragsschließungsrechts der Einzelstaaten auf die in ihrem selbständigen Wirkungsbereich liegenden Gebiete steht die Unterordnung des zwischenstaatlichen Vertragsrechts der Einzelstaaten im Bundesstaat unter die bundesstaatliche Ordnung. ⁶¹⁾ Auch wenn in der Bundesverfassung keine Bestimmung entsprechend Art. 7 Abs. 1 der Schweizerischen Bundesverfassung ⁶²⁾ enthalten ist, sind Bündnisse der Einzelstaaten untereinander unzulässig, soweit sie "gegen die Sicherheit, die Existenz oder die Integrität des Bundes oder eines seiner Glieder gerichtet" ⁶³⁾ sind. Aus der bundesstaatlichen Ordnung ergibt sich außerdem, "daß Verträge zwischen den Gliedstaaten, gleich welcher Art und Form diese Absprachen sein mögen, niemals gegen den ungeschriebenen Grundsatz der Bundestreue und gegen das Gebot der Rücksichtnahme auf die andern Glieder verstoßen dürfen". ⁶⁴⁾

Trotz dieser Beschränkungen der Zulässigkeit von Verträgen der Einzelstaaten untereinander ist die Zahl der zwischenstaatlichen Vereinbarungen in den einzelnen

60) Vgl. SCHNEIDER, Staatsverträge und Verwaltungsabkommen zwischen deutschen Bundesländern, a.a.O., S. 646 f.

61) Vgl. oben Abschnitt 1 c, S. 77 ff.

62) Vgl. oben Abschnitt 1 a, S. 71 f.

63) Vgl. BOLLE, a.a.O., S. 108.

64) SCHNEIDER, Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, a.a.O., S. 22.

Bundesstaaten recht groß.

Aus den Vereinigten Staaten wird von mehreren Hundert sog. interstate compacts berichtet ⁶⁵⁾, obwohl das Vertragsschließungsrecht der States durch Art. I Sect. 10 Cl. 3 der amerikanischen Verfassung ⁶⁶⁾ im Vergleich mit dem Vertragsschließungsrecht der deutschen Länder und der schweizerischen Kantone weitgehend eingeschränkt ist. Dementsprechend ist die Zahl der Verträge der deutschen und der schweizerischen Einzelstaaten untereinander noch höher. Hans SCHNEIDER schätzt 1957 die Zahl der seit 1949 in der Bundesrepublik Deutschland zwischen den Ländern untereinander und dem Bund und einem Land zustande gekommenen Verträge auf über 300 ⁶⁷⁾; ein 1961 von ihm zusammengestelltes Verzeichnis ⁶⁸⁾ enthält 339 in der Zeit von 1949 bis zum 31. 12. 1960 zwischen den deutschen Bundesländern abgeschlossene Staatsverträge und Verwaltungsabkommen, wobei allerdings Abkommen zwischen mehreren Ländern und dem Bund, die zugleich Abkommen zwischen den beteiligten Ländern untereinander darstellen, einbezogen worden sind. ⁶⁹⁾ ⁷⁰⁾

Trotz dieses recht weiten Umfangs der vertraglichen Vereinbarungen in dem Bereich der zwischenstaatlichen Beziehungen der Einzelstaaten untereinander in den verschiedenen Bundesstaaten tritt eine Kollision mit Regeln des allgemeinen Völkerrechts nur vereinzelt auf, so daß eine Anwendung solcher Regeln auf die Beziehungen der

65) Vgl. LOEWENSTEIN, a.a.O., S. 93; anders noch im Jahre 1911 FREUND, a.a.O., S. 23 f.

66) Vgl. oben Abschnitt 1 a, S. 71, Anm. 20.

67) Vgl. SCHNEIDER, Staatsverträge und Verwaltungsabkommen zwischen deutschen Bundesländern, a.a.O., S. 645.

68) Vgl. SCHNEIDER, Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, a.a.O., S. 34 ff.

69) Vgl. auch KÖLBLE, a.a.O., S. 52 ff.

70) Über die zwischenstaatlichen Verträge der schweizerischen Kantone untereinander vgl. SCHAUMANN, a.a.O., S. 86 ff.

Einzelstaaten untereinander im Bundesstaat durch zwischenstaatliches Vertragsrecht der Einzelstaaten in der Praxis nur selten ausgeschlossen wird. Der Grund hierfür liegt darin, daß es sich bei dem zwischenstaatlichen Vertragsrecht der Einzelstaaten untereinander durchweg lediglich um Verträge mit wirtschaftspolitischer Bedeutung oder um Verwaltungsabkommen handelt.⁷¹⁾ Diese Gebiete sind jedoch im Verkehr der souveränen Staaten untereinander ebenfalls regelmäßig Gegenstand vertraglicher Vereinbarungen gewesen, so daß lediglich partikuläres Völkerrecht geschaffen worden ist, aber keine Regeln des allgemeinen Völkerrechts entstanden sind.

Das darf jedoch nicht dazu führen, in den theoretischen Untersuchungen das zwischenstaatliche Vertragsrecht der Einzelstaaten untereinander als Einschränkung des Anwendungsbereichs der Regeln des allgemeinen Völkerrechts für die Beziehungen von Einzelstaaten untereinander im Bundesstaat unberücksichtigt zu lassen. Theoretisch sind durchaus auch vertragliche Vereinbarungen der Einzelstaaten eines Bundesstaates möglich auf Gebieten, die im Bereich der souveränen Staaten durch Regeln des allgemeinen Völkerrechts geordnet sind.⁷²⁾

71) Vgl. LOEWENSTEIN, a.a.O., S. 93, und das in Anm. 68, S. 89, erwähnte Verzeichnis von Hans SCHNEIDER.

72) Die Möglichkeit, daß eine Anwendung der Regeln des allgemeinen Völkerrechts durch zwischenstaatliche Verträge der Einzelstaaten eines Bundesstaates untereinander ausgeschlossen wird, ist besonders groß bei Verträgen, die der Beilegung von Grenzstreitigkeiten dienen, da sich auf diesem Gebiet im Verkehr der souveränen Staaten untereinander eine Anzahl von Regeln des allgemeinen Völkerrechts gebildet haben. Vgl. Margrit GUT, a.a.O., S. 141, Anm. 15, mit einem Hinweis auf eine Entscheidung des Schweizerischen Bundesgerichts, das in einem Konflikt zwischen zwei Kantonen dem einen wegen vertraglicher Vereinbarungen abweichend von der völkerrechtlichen Talwegtheorie die ganze Breite des Rheins zugesprochen hat.

II. In beschränktem Umfang ist die Anwendung der Regeln des allgemeinen Völkerrechts möglich

Nachdem dargestellt worden ist, in welchem Bereich eine Anwendung der Regeln des allgemeinen Völkerrechts für die Beziehungen von Einzelstaaten untereinander im Bundesstaat ausgeschlossen ist, weil die Regeln des allgemeinen Völkerrechts nur analog und subsidiär nach innerstaatlichem Recht angewendet werden können, ist die Feststellung gerechtfertigt, daß die Regeln des allgemeinen Völkerrechts für den restlichen Bereich der Beziehungen der Einzelstaaten untereinander im Bundesstaat grundsätzlich anwendbar sind. Soweit die zwischenstaatlichen Beziehungen der Einzelstaaten untereinander im Bundesstaat nicht durch innerstaatliches Recht geregelt sind, ist eine analoge Anwendung der Regeln des allgemeinen Völkerrechts grundsätzlich möglich. ⁷³⁾

Dieser Grundsatz bedarf jedoch wiederum einer wesentlichen Einschränkung. Wenn für die Beziehungen der Einzelstaaten untereinander im Bundesstaat Regeln des allgemeinen Völkerrechts analog angewendet werden, so kann es nicht ohne Einfluß bleiben, daß die Einzelstaaten zu einem Gesamtstaat, dem Bundesstaat zusammengefaßt und nichtsouverän sind. ⁷⁴⁾ Es kann nicht übersehen werden, daß die Stellung der Einzelstaaten eines Bundesstaates zueinander eine in manchen wesentlichen Zügen andere ist, als es die Stellung der souveränen Staaten in der Völkerrechtsgemeinschaft zueinander ist. Über die völlige Ausschaltung der Regeln des allgemeinen Völkerrechts auf einigen Gebieten der Beziehungen der Einzelstaaten untereinander hinaus ist die Anwendung solcher Regeln generell durch die bundesstaatliche Ordnung eingeschränkt. Die Regeln des allgemeinen Völkerrechts

73) Vgl. oben S. 65 f.

74) Vgl. TRIEPEL, Völkerrecht und Landesrecht, a.a.O., S. 202 f.; Margrit GUT, a.a.O., S. 140; OBERLÄNDER, a.a.O., S. 26 f., 36; IMBODEN, a.a.O., S. 32, Anm. 29; Herbert KRÜGER, Völkerrecht im Bundesstaat, a.a.O., S. 244 f.

sind einer Modifizierung durch die bundesstaatliche Ordnung ausgesetzt, bevor sie zur Regelung der zwischenstaatlichen Beziehungen der Einzelstaaten untereinander im Bundesstaat verwendet werden können. 75) 76)

Die wesentlichen Änderungen ergeben sich aus dem in dem Grundgedanken der bundesstaatlichen Ordnung enthaltenen Grundsatz der Bundestreue. Durch den Grundsatz der Bundestreue werden die Regeln des allgemeinen Völkerrechts mehr oder minder stark verändert, bevor sie zur Regelung der Beziehungen der Einzelstaaten untereinander Anwendung finden können.

Aus dem Grundgedanken der bundesstaatlichen Ordnung, genauer aus dem Prinzip der Bundestreue ergibt sich für die Einzelstaaten eines Bundesstaates die allgemeine Verpflichtung, aufeinander Rücksicht zu nehmen, in stärkerem Maße als für die unabhängigen Staaten nach allgemeinem Völkerrecht. Was für die souveränen Staaten *comitas gentium* ist, wirkt sich unter Einzelstaaten eines Bundesstaates verstärkt als Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten aus. 77)

(a) Dieser Grundsatz beeinflusst z. B. in nicht unwesentlichem Maße die Gebietshoheit der Einzelstaaten. Für die Einzelstaaten eines Bundesstaates bestehen stärkere nachbarrechtliche Verpflichtungen im Verhältnis zueinander als zwischen souveränen Staaten, so daß die sich aus der staatlichen Gebietshoheit ergebenden Rechte der Einzelstaaten im Bundesstaat weiter eingeschränkt sind als die der souveränen Staaten nach allgemeinem Völkerrecht. In diesem Zusammenhang führt

75) Vgl. u.a. BOLLE, a.a.O., S. 4; THOMA, Staatsgerichtsbarkeit, a.a.O., S. 196; BURCKHARDT, a.a.O., Art. 113, Anm. II B, S. 779.

76) Vgl. auch oben Abschnitt I 1 c, S. 77 ff.

77) Vgl. Max HUBER, Gebietshoheit an Grenzflüssen, a.a.O., S. 166; BOLLE, a.a.O., S. 33; Margrit GUT, a.a.O., S. 141; Herbert KRÜGER, Völkerrecht im Bundesstaat, a.a.O., S. 245.

der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich im Donauversinkungsfall 78) folgendes aus:

"Die Sätze des Völkerrechts in seiner neueren Entwicklung beruhen wesentlich auf dem Gedanken einer Einschränkung der Gebietshoheit der einzelnen Staaten durch ihre Zugehörigkeit zur Völkerrechtsgemeinschaft. Aus ihr wird eine Pflicht der Staaten zur gegenseitigen Achtung und Rücksichtnahme hergeleitet, eine Pflicht, einander nicht zu verletzen. Noch enger als diese allgemeine Völkergemeinschaft ist die Gemeinschaft, in der die deutschen Länder als Glieder des Deutschen Reichs zueinander stehen. Die Verfassung vom 11. August 1919 beruht nach ihrem Vorspruch auf der Einigung des deutschen Volkes in seinen Stämmen und will seinem inneren Frieden dienen. Sie gibt in Art. 110 Abs. 2 jedem Deutschen in jedem Lande des Reichs gleiche Rechte und Pflichten wie den Angehörigen des Landes selbst. Die Einheit des deutschen Volkes und die Gleichberechtigung sämtlicher Volksgenossen ohne Rücksicht auf ihre Staatsangehörigkeit muß sich aber auch auswirken, wenn es sich nicht um Rechte, sondern um bloße Interessen von Angehörigen des anderen Landes handelt. Man kann von jedem deutschen Land verlangen, daß es sie, wenn auch vielleicht nicht ganz in gleichem Maße wie die Interessen der eigenen Landesangehörigen, so doch stärker berücksichtigt als die anderer, nichtdeutscher Staaten. So gelangt man im Verhältnis der deutschen Länder zueinander zu einer stärkeren Einschränkung des Grundsatzes der Gebietshoheit, als wenn sich zwei völlig fremde Staaten gegenüberstehen. Hier kommt die allgemeine Verbundenheit der einzelnen Staatspersönlichkeiten trotz ihrer grundsätzlichen Selbständigkeit zu besonders starkem Ausdruck, der Gemeinschaftsgedanke erweist sich als der stärkere. Daraus ergeben sich

78) Zwischenentscheidung vom 18. Juni 1927, in RGZ Bd. 116, Anhang S. 18 ff. (30 f.).

Verpflichtungen der einzelnen deutschen Staaten zueinander, die sich, wenigstens in gleichem Maße, aus dem für alle Staaten geltenden Völkerrecht nicht herleiten lassen." 79)

Dieser Grundsatz der Einschränkung der Gebietshoheit wirkt sich u.a. auf dem Gebiet des Wasserrechts aus. 80) Schon im Bereich des Völkerrechts gilt, daß "die Probleme, die mit der Schiffbarmachung 'internationaler' Flüsse, mit der Ausbeutung ihrer Wasserkraft zur Energiegewinnung, mit ihrer zu diesen Zwecken geplanten oder schon durchgeführten teilweisen Umleitung in große Kanäle, und mit ihrer Verschmutzung und Verseuchung durch die Abwässer von Industrieanlagen und abgelassenes Schiffsmotorenöl gestellt sind, sich nur auf dem Prinzip der guten Nachbarschaft lösen lassen, dessen Anwendung den Ausgleich der verschiedenen Interessen nicht nur der einzelnen Anliegerstaaten, sondern auch der jeweils beteiligten Erwerbszweige - Schifffahrt, Fischerei, Energieversorgung, Industrie - ermöglicht". 81) Was sich für die souveränen Staaten im Völkerrecht aus dem Prinzip der guten Nachbarschaft ergibt, gilt in weit stärkerem Maße für die Einzelstaaten eines Bundesstaates auf Grund des Prinzips der Bundestreue, durch das die Gebietshoheit der Einzelstaaten weitgehend eingeschränkt ist.

Aber nicht nur im Wasserrecht der Grenzflüsse und sonstigen Grenzgewässer wirkt sich die Einschränkung der Gebietshoheit der Einzelstaaten im Bundesstaat aus. Auch andere Regeln des allgemeinen Völkerrechts über das völkerrechtlich zulässige Maß von Immissionen stehen allgemein unter der bundesstaatlichen Ordnung,

79) Vgl. auch Zwischenentscheidung vom 9. Juni 1928, in RGZ Bd. 121, Anhang S. 1 ff. (6).

80) Vgl. Hans HUBER, Schutz interkantonaler Gewässer, a.a.O., S. 35; ebenso die zitierten Zwischenentscheidungen des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich, in RGZ Bd. 116, Anhang S. 18 ff., und Bd. 121, Anhang S. 1 ff.

81) v.d. HEYDTE, Prinzip der guten Nachbarschaft, a.a.O., S. 142.

werden bundesrechtlich modifiziert, bevor sie zur Regelung der Beziehungen der Einzelstaaten untereinander Anwendung finden können.

Dabei kann sich das Prinzip der Bundestreue sowohl als Erweiterung als auch als Einschränkung auf beiden Seiten auswirken. Der Einschränkung der Unterlassungspflicht eines Einzelstaates steht die Erweiterung der Duldungspflicht des Nachbarstaates, der Erweiterung der Unterlassungspflicht eines Einzelstaates steht die Einschränkung der Duldungspflicht des Nachbarstaates gegenüber.

(b) Als weiteres Beispiel seien die Regeln des allgemeinen Völkerrechts auf dem Gebiet des zwischenstaatlichen Vertragsrechts genannt. Wie bereits früher ausgeführt worden ist ⁸²⁾, ist die Zahl der zwischen den Einzelstaaten in den verschiedenen Bundesstaaten abgeschlossenen Staatsverträge und Verwaltungsabkommen zum Teil recht groß. Bei Streitigkeiten zwischen den Einzelstaaten über die innerstaatliche Wirksamkeit, die Auslegung, die Beendigung etc. dieser Verträge sind die auf dem Gebiet des zwischenstaatlichen Vertragsrechts der souveränen Staaten bestehenden Regeln des allgemeinen Völkerrechts heranzuziehen, soweit nicht im einzelnen Fall bundesrechtliche Vorschriften auf diesem Gebiet vorliegen oder die Verträge selbst Regelungen dieser Art enthalten. ⁸³⁾ ⁸⁴⁾ Die Anwendung dieser Regeln des allgemeinen Völkerrechts steht jedoch auch wiederum unter der bundesstaatlichen Ordnung und ist einer Modifizierung durch bundesstaatliche Grundsätze wie den der Bundestreue ausgesetzt.

Hierzu ein konkretes Beispiel: Die Regel des allgemeinen Völkerrechts, daß das einem völkerrechtlichen Vertrag widersprechende innerstaatliche Recht nicht automatisch nichtig, sondern für die Behörden und Angehörigen des Staates wirksam ist, gilt auch für die Beziehungen von Einzelstaaten untereinander im Bundesstaat. Wenn ein Einzelstaat ein Gesetz erläßt, das von einem zwischenstaatlichen Vertrag dieses Einzelstaates abweicht, ist

82) Vgl. oben Abschnitt I 2, S. 86 ff.

83) Vgl. auch OBERLÄNDER, a.a.O., S. 30 ff.

84) Vgl. oben Abschnitt I 1 c, S. 83 ff.

dieses Gesetz zwar vertragswidrig, aber doch im innerstaatlichen Bereich des Einzelstaates wirksam. Jene Regel des allgemeinen Völkerrechts gilt trotz der in dem Verhältnis der Einzelstaaten untereinander geltenden Rechtspflicht zu bundesfreundlichem Verhalten. SCHNEIDER argumentiert insofern überzeugend, wenn er ausführt: ⁸⁵⁾

"Es herrscht kraft ungeschriebenen Bundesrechts das Gebot wechselseitiger Rücksichtnahme. Aber diese bundesstaatlichen Rechtsprinzipien werden durch ein vertragswidriges Verhalten eines Landes gegenüber dem Partnerland nicht ohne weiteres verletzt. Denn bindet sich ein Land durch Staatsvertrag im Verhältnis zu anderen Gliedländern, so übernimmt es damit in der Regel erhöhte, besondere Pflichten, die über das allgemeine Gebot zu länderfreundlicher Rücksichtnahme hinausgehen. Widerstreitet ein späteres Landesgesetz oder ein sonstiger Herrschaftsakt dem Staatsvertrag, so liegt darin nicht - oder doch jedenfalls nicht per se - ein Verstoß gegen das allgemeine Rücksichtnahmegebot, sondern nur eben ein Verstoß gegen die zusätzliche, erhöhte, freiwillig übernommene Zusage des Landes."

Allerdings muß hierzu betont werden, daß die Anwendung jener Regel des allgemeinen Völkerrechts an der Grenze der Zulässigkeit liegt. Bei Vorliegen besonderer Umstände könnte sich im Einzelfall doch aus dem Grundsatz der Bundestreue die Nichtigkeit des vertragswidrigen einzelstaatlichen Gesetzes ergeben.

(c) Schließlich sei noch als Beispiel die Regel des allgemeinen Völkerrechts erwähnt, daß die Staaten gegenseitig verpflichtet sind, ihre politische Unabhängigkeit und ihre innere Ordnung zu achten. ⁸⁶⁾ Dieser Grundsatz findet im Bundesstaat für die Be-

85) SCHNEIDER, Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, a.a.O., S. 15.

86) Vgl. VERDROSS, Völkerrecht, S. 166.

ziehungen der Einzelstaaten untereinander ebenfalls analog Anwendung. Die Einzelstaaten eines Bundesstaates stehen gleichberechtigt nebeneinander. Jeder ist unabhängig von dem anderen und kann über seine Belange selbständig entscheiden. Diese Unabhängigkeit findet jedoch wiederum ihre Grenze an der bundesstaatlichen Ordnung. Das Recht der Einzelstaaten eines Bundesstaates auf politische Unabhängigkeit und Achtung ihrer inneren Ordnung ist durch den Grundsatz der Bundesstreue eingeschränkt. Ein Einzelstaat kann sich auf seine Unabhängigkeit dann nicht mehr berufen, wenn darin ein Verstoß gegen die Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten liegen würde.

III. Abschließende Zusammenfassung

Zum Abschluß soll das Ergebnis der Untersuchungen kurz zusammengefaßt werden.

Die Regeln des allgemeinen Völkerrechts als diejenigen objektiven und abstrakten Rechtsnormen, die, von der überwiegenden Mehrheit der Völkerrechtssubjekte als verbindlich anerkannt, die Beziehungen der Völkerrechtssubjekte, d.h. in der Hauptsache der souveränen Staaten, untereinander regeln, sind in gewissem Umfang auch für die Beziehungen von Einzelstaaten untereinander im Bundesstaat von Bedeutung. Soweit diese Beziehungen nicht durch innerstaatliches Recht, d.h. durch Bundesrecht - gleich welcher Art und Form -, oder zwischenstaatliches Vertragsrecht der Einzelstaaten untereinander geregelt werden, finden die Regeln des allgemeinen Völkerrechts subsidiär Anwendung. Diese Anwendung ist jedoch nur beschränkt möglich. Die Regeln des allgemeinen Völkerrechts können im Verhältnis der Einzelstaaten untereinander im Bundesstaat nicht direkt, d.h. als Völkerrecht, sondern nur analog angewendet werden. Die Regeln des allgemeinen Völkerrechts sind auf ihre Vereinbarkeit mit der bundesstaatlichen Ordnung, insbesondere auf ihre Vereinbarkeit mit dem Prinzip der Bundestreue zu prüfen und entsprechend zu modifizieren.

C. Ausblick

=====

Die Frage, ob eine Anwendung der Regeln des allgemeinen Völkerrechts für die Beziehungen von Einzelstaaten untereinander im Bundesstaat möglich ist und gegebenenfalls wie weit, ist von größerer Bedeutung, als es zunächst den Anschein haben mag. Nachdem mit der Entwicklung der Technik die Überwindung von Entfernungen keine Schwierigkeiten mehr bereitet, sind nach einer gängigen Ausdrucksweise die Völker immer näher zusammengedrückt. Im Zusammenhang hiermit tauchte automatisch immer wieder die Idee eines Zusammenschlusses bis dahin unabhängiger Staaten zu einer engeren Gemeinschaft auf. Nicht selten ist diese Idee in Form der Verbindung zu einem Bundesstaat verwirklicht worden. Seit der Gründung der Vereinigten Staaten sind in allen Teilen der Welt Bundesstaaten entstanden, so daß schon heute ein nicht geringer Teil der Erdbevölkerung in Bundesstaaten lebt. Das Problem, welches materielle Recht zwischen Einzelstaaten eines Bundesstaates mangels innerstaatlicher Normen des Bundes Anwendung finden kann, ist daher in allen Teilen der Welt von Bedeutung.

In den klassischen Bundesstaaten wie den Vereinigten Staaten, der Schweiz und Deutschland hat sich das Problem schon weitgehend gelöst. In der Zeit seit der Gründung dieser Bundesstaaten sind die Streitigkeiten zwischen ihren Einzelstaaten immer seltener geworden, so daß heute in der Praxis dieser Bundesstaaten die Frage nach dem zur Regelung von Streitigkeiten zwischen den Einzelstaaten anwendbaren Recht nur noch wenig Bedeutung hat. Das gilt jedoch für die erst in neuerer Zeit entstandenen Bundesstaaten - etwa im Bereich der Entwicklungsländer - nicht. Auch in Europa könnte diese Frage wieder aktuell werden, wenn es zu der von vielen Seiten angestrebten Vereinigung Europas in Form eines Bundesstaates kommen sollte.

Lebenslauf =====

Am 6. September 1933 wurde ich, Robert Brockhaus, in Dortmund als Sohn des Kaufmanns Robert Karl Brockhaus und seiner Ehefrau Martha Johanna, geb. Hützen, geboren. Seit meiner Geburt besitze ich die deutsche Staatsangehörigkeit.

Am 1. März 1955 legte ich am Wilhelm-Hittorf-Gymnasium in Münster (Westf.) die Reifeprüfung ab. Anschließend nahm ich das Studium der Rechtswissenschaft auf. Ich studierte im 1. - 3. und 5. - 7. Semester an der Westfälischen Wilhelms-Universität in Münster und im 4. Semester an der Ludwig-Maximilians-Universität in München. Die erste juristische Staatsprüfung bestand ich am 24. Januar 1959 vor dem Justizprüfungsamt bei dem Oberlandesgericht in Hamm und die zweite juristische Staatsprüfung am 2. Mai 1963 vor dem Landesjustizprüfungsamt in Nordrhein-Westfalen in Düsseldorf. Seit dem 15. Juli 1963 bin ich als Gerichtsassessor am Verwaltungsgericht in Arnsberg tätig.

